CADERNOS DE
POLÍTICA EXTERIOR

ANO I • NÚMERO 1 • PRIMEIRO SEMESTRE 2015

PUBLICAÇÃO SEMESTRAL DO INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (IPRI)
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretário-Geral Embaixador Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador José Humberto de Brito Cruz

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente: Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros: Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Embaixador Julio Glinternick Bitelli
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Antônio Carlos Moraes Lessa

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

O *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* (IPRI), fundado em 1987 como órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

Cadernos de
Política Exterior

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)
Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030 6033 / 6034
Fax: (61) 2030 9125
Site: www.funag.gov.br

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, sala 22
70170-900 Brasília – DF
Telefone: (61) 2030 9115
Email: ipri@funag.gov.br
Site: www.funag.gov.br/ipri

Alguns dos artigos publicados nesta revista foram elaborados pelos autores no contexto de sua participação no **Curso de Altos Estudos** (CAE), realizado periodicamente pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata. O CAE tem o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao diplomata, sendo a aprovação no curso requisito para a progressão funcional a Ministro de Segunda Classe. O candidato inscrito no CAE deve preparar e apresentar tese (com cerca de 200 páginas), a qual é submetida a uma Banca Examinadora, para avaliação e arguição oral. O Instituto Rio Branco, fundado em 1945 e vinculado ao Ministério das Relações Exteriores, é responsável pela seleção e treinamento dos diplomatas brasileiros, em processo contínuo de formação.

Expediente:

Coordenação Editorial
José Humberto de Brito Cruz

Equipe Técnica de Editoração
Eliane Miranda Paiva
Renata Nunes Duarte

Diagramação e capa
Yanderson Rodrigues - Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil – 2015

Cadernos de Política Exterior / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. – v. 1, n. 1 (mar. 2015). - [Brasília] : FUNAG, 2015-.

v.
Semestral.
ISSN 2359-5280

1. Política externa - Brasil. 2. Relações Internacionais - Brasil. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI).

CDU 327(81)(051)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme à Lei n. 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação		VII
VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados	***José Alfredo Graça Lima***	11
Brasil e China: Inserção na Economia Internacional e Agenda de Cooperação para os Próximos Anos	***Francisco Mauro Brasil de Holanda***	27
A Base Industrial de Defesa Brasileira e a Política Externa	***Rodrigo de Lima Baena Soares***	47
Deve o Brasil reconhecer o Kôssovo?	***Arthur Henrique Villanova Nogueira***	63
A Intervenção na Líbia, a 'Responsabilidade de Proteger' e a 'Responsabilidade ao Proteger'	***João Marcos Senise Paes Leme***	91
O Projeto de Cooperação do Fundo IBAS no Haiti (2006-2011): Lições para a Política Externa Brasileira	***Daniel Roberto Pinto***	115
Relações Brasil-Colômbia: das Origens de um Desencontro a uma Perspectiva de Aproximações	***Roberto Doring Pinho da Silva***	139
O Brasil e o Processo Decisório na União Europeia	***Bernard Jorg Leopold de Garcia Klingl***	173
A Presença Empresarial Brasileira na América do Sul: Implicações para a Política Externa	***Carlos da Fonseca***	195
Publicações Recentes da FUNAG		231

Apresentação

É com satisfação que apresentamos este primeiro número dos *Cadernos de Política Exterior*, que serão publicados semestralmente pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) – retomando um trabalho que se iniciou nos anos 1980, com os saudosos *Cadernos do IPRI*, publicados por este Instituto entre 1988 e 1994.

A nova revista tem como objetivo trazer uma contribuição ao debate sobre temas ligados às relações internacionais e à política externa brasileira. A discussão pública desses temas vem assumindo, no Brasil, importância cada vez maior, o que reflete, por um lado, a consolidação e aprofundamento de nossa democracia, e, por outro, a crescente projeção do País no cenário internacional. Os "Diálogos sobre Política Externa", realizados pelo Itamaraty em 2014, confirmaram a relevância da interação entre Governo e sociedade nos temas da agenda internacional.

Tem-se desenvolvido de forma significativa, no Brasil, a produção acadêmica de conhecimento na área de relações internacionais. Um número cada vez maior de universidades oferece cursos nessa área, em vários casos com programas de pós-graduação. Multiplicam-se as dissertações e teses defendidas a cada ano. Soma-se a isso a produção, igualmente relevante, em áreas correlatas, como as de economia, história, geografia, ciências sociais, filosofia política e outras. Os que trabalham com a diplomacia só têm a ganhar com isso. Como toda atividade "intensiva em conhecimento", a política externa se beneficia da diversificação e sofisticação do debate.

Inversamente, não é menos correto afirmar que a sociedade civil brasileira – incluindo as universidades, os centros de pesquisa e as ONGs –, assim como outros órgãos do Governo para os quais também se espraia a agenda de temas internacionais, podem beneficiar-se de um acesso mais amplo ao conhecimento gerado no âmbito do próprio Ministério das

Relações Exteriores, ao qual o IPRI está vinculado. Como salientou em seu discurso de posse o Ministro Mauro Vieira, é parte da vocação do Itamaraty contribuir para "ajudar a sociedade e os agentes econômicos e sociais brasileiros a melhor compreender o mundo, nossos interesses e a própria agenda diplomática brasileira". O debate sobre a política externa é uma via de duas mãos, na qual o Itamaraty pode e deve absorver o conhecimento que se produz fora dele, mas deve igualmente contribuir para que o pensamento dos diplomatas seja, ele próprio, um insumo a enriquecer a discussão no espaço público. Como é óbvio, isso já ocorre há muito tempo e de formas diversas, por meio da participação de diplomatas em seminários e conferências, a publicação de artigos, livros, ou mesmo em contatos informais. Os *Cadernos de Política Exterior* não pretendem, assim, reinventar a roda. Trata-se, nada mais, de proporcionar um canal adicional de acesso à informação de qualidade.

Os três primeiros textos incluídos neste primeiro número são de autoria de diplomatas que ocupam posições de chefia na Secretaria de Estado (isto é, a parte do Itamaraty que funciona em Brasília) e trazem informação e análise sobre temas cuja importância dispensa comentários: as perspectivas de ação conjunta e cooperação dos BRICS (por José Alfredo Graça Lima), os rumos das relações bilaterais Brasil-China (por Francisco Mauro Brasil de Holanda) e a relação entre política externa e defesa nacional (por Rodrigo de Lima Baena Soares).

Os demais artigos foram escritos por diplomatas no contexto do "Curso de Altos Estudos" (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr). Desde 1979, o CAE oferece aos diplomatas brasileiros a oportunidade de elaborarem estudos em profundidade sobre temas de interesse para a inserção e a ação externa do Brasil. Cada tese do Curso de Altos Estudos é defendida pelo candidato em sessão de arguição oral perante uma banca examinadora composta de diplomatas, funcionários de outros órgãos de governo e especialistas do meio acadêmico. Várias das teses do CAE já foram publicadas na forma de livros, inclusive pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Ademais das teses, os candidatos apresentam também um artigo, voltado para uma divulgação mais ampla. A partir de uma antiga sugestão de Gelson Fonseca Jr., o IPRI e a FUNAG – com o valioso apoio e colaboração do IRBr –, convencidos de que esses textos são de grande interesse não apenas para o Itamaraty, mas para todos os

que se acompanham a política externa, tomam, assim, a iniciativa de incluir nos *Cadernos de Política Exterior*, seis artigos que correspondem a trabalhos que se destacaram nas edições mais recentes do CAE.

Publicam-se, assim, o texto de Arthur Henrique Villanova Nogueira, que discute a história e a situação do Kôssovo e as razões de seu não reconhecimento pelo Brasil; o de João Marcos Senise Paes Leme, que analisa o debate sobre as responsabilidades "de proteger" e "ao proteger", à luz da intervenção de alguns países ocidentais na Líbia; o de Daniel Roberto Pinto, sobre a experiência do projeto de cooperação do Fundo IBAS no Haiti e as lições que daí se extraem para a diplomacia; o de Roberto Doring Pinho da Silva, que traça um panorama histórico do relacionamento Brasil-Colômbia e avalia as oportunidades que se abrem para essa relação na atual conjuntura; o de Bernard Jorg Leopold de Garcia Klingl, que destrincha os diversos níveis de relevância para o Brasil do processo decisório da União Europeia e discute alternativas de ação diplomática à luz dos interesses brasileiros na relação com a Europa; e o de Carlos da Fonseca, que oferece elementos conceituais e analíticos para a compreensão do significado, para a política externa, da crescente presença empresarial brasileira em países da América do Sul.

A iniciativa desta publicação deve ser vista como uma contribuição do Itamaraty à produção de conhecimento e ao debate público sobre os desafios e os rumos da política externa brasileira. Não está demais lembrar que, sendo cada artigo o resultado de um trabalho de pesquisa ou reflexão individual, os conceitos e posições neles expressos são de responsabilidade dos próprios autores, não expressando necessariamente a visão do Governo brasileiro.

Este primeiro número dos *Cadernos de Política Exterior* inclui apenas artigos de diplomatas brasileiros. No entanto, o projeto da revista não se pretende, de forma alguma, excludente, e no futuro estará aberto também a artigos ou ensaios de outras fontes que não o próprio Itamaraty.

Os Editores

VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados

José Alfredo Graça Lima*

Introdução

A VI Cúpula do BRICS, realizada em julho de 2014, em Fortaleza, será lembrada como um marco na trajetória de consolidação do mecanismo e como uma das mais proveitosas entre suas reuniões de Cúpula. A maturidade do BRICS ficou evidenciada, sobretudo, pela conclusão e assinatura dos acordos constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas. Esses acordos têm significado histórico, na medida em que fortalecem ainda mais a vertente de cooperação financeira do agrupamento, com a criação da primeira instituição com personalidade jurídica internacional de iniciativa do BRICS. Ao dar-se início ao segundo ciclo de reuniões de Cúpula, os membros do mecanismo lograram resultados que demonstram a densidade do diálogo, a confiança mútua e sua capacidade de atuar em conjunto. Neste artigo, apresentarei uma visão geral dos principais resultados alcançados em Fortaleza e de seu significado. Antes disso, porém, cabe fazer um breve histórico das atividades do BRICS, que têm conferido ênfase particular às questões da agenda financeira internacional.

O BRICS, hoje, é um mecanismo de coordenação e cooperação com uma agenda abrangente, que segue em gradual e firme expansão. Recebem especial destaque, nessa vasta agenda, os temas econômicos e financeiros, tendência observada desde as origens do agrupamento e consequência natural de reunir grandes economias emergentes. É preciso lembrar, a esse respeito, que o acrônimo "BRICS" foi inicialmente cunhado

* José Alfredo Graça Lima, diplomata de carreira, é Subsecretário-Geral de Política II (SGAP-II) do Ministério das Relações Exteriores.

em 2001, pelo economista Jim O'Neill, do Banco Goldman Sachs, em estudo com prognósticos sobre o crescimento das economias do Brasil, Rússia, Índia e China, países que representam, em seu conjunto, parcela significativa do produto, do território e da população mundial. Embora esses analistas tenham reconhecido prontamente as perspectivas positivas para essas economias, o acrônimo rapidamente difundiu-se indo além da sua concepção original, tornando-se mecanismo de coordenação e cooperação político entre esses países. Os formuladores da versão original do conceito não anteviam que os países do BRICS viriam a atuar em conjunto, coordenando-se em mecanismo com eventos frequentes e regulares, ou que encontrariam pontos de convergência e interesses comuns sólidos, que inclusive ultrapassam os temas da agenda financeira.

Essa percepção de que o BRICS em muito ultrapassou a concepção original é secundada pelo próprio Jim O'Neill, que, ao referir-se aos resultados da Cúpula de Sanya e ao ingresso da África do Sul no mecanismo, observou que:

> *When I created the acronym, I had not expected that a political club of the leaders of the BRIC countries would be formed as a result. In that regard, the purposes of the two might be regarded differently and more so after this news*[1].

A primeira reunião de chanceleres dos BRICs ocorreu, informalmente, em 2006, à margem do debate-geral da Assembleia Geral da ONU, e passou a realizar-se anualmente desde então. Três anos depois, com o início do segmento de Cúpulas, o BRIC – que se transformaria em BRICS com o ingresso da África do Sul em 2011 – ganhou conteúdo político cada vez maior. Passou, assim, a designar uma nova e promissora entidade político-diplomática, distinta do conceito original formulado pelo mercado financeiro. Cabe recordar também o fato de a primeira reunião dos Ministros de Finanças do BRICS ter ocorrido em novembro de 2008, em São Paulo, à margem da reunião dos ministros do G20, em resposta à crise econômica e financeira mundial. Um mês antes, a quebra do banco Lehman Brothers havia precipitado a crise, o que levaria à convocação da primeira de uma série de Cúpulas do G20. Nesse cenário, em que ficaram

1 O'NEILL, Jim. Jim O'Neill: South Africa as a BRIC? Investment Week, 6 jan 2011. Disponível em: <http://www.investmentweek.co.uk/investment-week/opinion/1935362/jimoneill-south-africa-bric>.

evidentes as grandes transformações em curso na economia mundial e a necessidade de reformar as instituições de governança financeira internacional, os BRICS passariam a aprofundar sua cooperação sobre os temas da agenda econômica e financeira mundial. Os dois mecanismos – BRICS e G20 – surgem, não por acaso, em momento de inflexão nos debates sobre a arquitetura financeira mundial, com a ascensão das grandes economias emergentes.

Na primeira Cúpula do BRICS, em Ecaterimburgo, os participantes elencaram os princípios e metas de sua atuação conjunta sobre as principais questões da agenda econômica e financeira global. Ao mesmo tempo, a agenda do BRICS passou a incluir temas que ultrapassariam sua vocação originária como grupo para coordenação sobre temas econômicos e financeiros: a primeira Declaração dos Líderes abordaria questões como energia, ciência e tecnologia e mudanças do clima, entre várias outras que se incorporaram à pauta do mecanismo.

O primeiro ciclo de Cúpulas do BRICS – após Ecaterimburgo, houve reuniões de Líderes em Brasília, Sanya, Nova Délhi e Durban – propiciou adensamento gradual da concertação e cooperação entre os cinco países. Uma rápida comparação entre as Declarações de Cúpula, que se tornaram mais extensas e mais densas a cada edição da reunião, revela esse processo. Dando início ao segundo ciclo de Cúpulas, a Cúpula de Fortaleza pôde colher os resultados dessa evolução e projetar a atuação conjunta dos BRICS a um novo patamar.

Subjacente ao surgimento e à evolução do mecanismo BRICS, está o fato de que os países do BRICS têm mais em comum do que aquilo que foi identificado pelos analistas que popularizam inicialmente o acrônimo. Seu notável crescimento econômico, por exemplo, fez-se acompanhar de significativa redução da pobreza, o que os habilita e confere legitimidade para atuação destacada no debate internacional sobre esses temas. Apesar de sua grande diversidade, internamente e entre si, os BRICS acabam por deparar-se com desafios e oportunidades semelhantes em suas trajetórias como economias emergentes.

Adicionalmente, os cinco países do BRICS contam com diplomacias autônomas, com participação ativa nos principais foros e sobre os diversos temas da agenda internacional, além de serem protagonistas nos projetos de integração e nas questões políticas de suas respectivas

regiões. Em conjunto, esse perfil diplomático demonstra a capacidade dos países do BRICS de assumir responsabilidades condizentes com seu perfil internacional. Finalmente, os BRICS coincidem na defesa do multilateralismo e do fortalecimento das instituições de governança internacional; mais notadamente sobre temas financeiros, mas não unicamente, como veremos adiante. Semelhanças como essas, entre várias outras que poderiam ser elencadas, ajudam a explicar por que os governos dos cinco países encontraram diversas oportunidades em sua atuação conjunta, tanto na cooperação entre si como na coordenação em foros multilaterais.

Além de abordar temas econômicos e financeiros, os BRICS coordenam-se sobre os principais temas da agenda de segurança internacional, desde crises regionais à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como sobre áreas como o desenvolvimento sustentável, as mudanças do clima, a segurança alimentar e o combate à fome, entre vários outros. A agenda de cooperação setorial intra-BRICS, por sua vez, abrange mais de trinta áreas – estendendo-se de temas como energia, promoção do comércio e agricultura a esportes, combate às drogas e urbanização. A prolífica interação entre os governos é complementada por uma dimensão de aproximação entre as sociedades civis, com a promoção do conhecimento mútuo e aproximação das comunidades empresariais e do intercâmbio de perspectivas entre acadêmicos, entre outros exemplos.

Finanças

Entre os diversos resultados da VI Cúpula do BRICS, discorrerei sobre os dois mais ambiciosos e que têm tido, merecidamente, maior repercussão: as assinaturas dos tratados constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas.

O histórico da negociação dos dois acordos tem início em 2012, na Cúpula de Nova Délhi, onde os Líderes instruíram seus Ministros de Finanças a estudar a viabilidade de criação de um banco de desenvolvimento a ser capitaneado pelos membros do BRICS, diante das dificuldades enfrentadas no financiamento de projetos de infraestrutura no mundo em desenvolvimento. No mesmo ano, em reunião de Líderes à margem da Cúpula do G20, em Los Cabos, foram encetadas, por iniciativa brasileira, discussões sobre um mecanismo entre os BRICS para servir

de proteção adicional em cenários de instabilidade no setor externo. Na Cúpula de Durban, em 2013, os Líderes acolheram a avaliação sobre a viabilidade e o interesse nas duas iniciativas. Os Ministros de Finanças foram então instruídos a negociar os acordos para estabelecimento dos dois mecanismos.

Após a conclusão e assinatura dos dois acordos resultantes dessas negociações em Fortaleza, ambos os instrumentos passam, no momento atual, pelos procedimentos internos necessários para sua ratificação. Em reunião recente à margem da Cúpula do G20, em Brisbane, os Líderes do BRICS manifestaram compromisso com a ratificação célere de ambos os acordos.

Novo Banco de Desenvolvimento (NBD)

O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) terá como finalidade o financiamento de projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, tanto públicos quanto privados, nos países do BRICS e em outras economias emergentes e em desenvolvimento. Seu capital subscrito inicial será de US$ 50 bilhões, com contribuições iguais dos cinco membros, e seu capital autorizado inicial será de US$ 100 bilhões.

É importante ressaltar que o NBD não é um banco de desenvolvimento "dos BRICS". A instituição nasce da iniciativa dos BRICS, e será capitaneada por seus membros fundadores; não obstante, o NBD financiará projetos também em outras economias emergentes e países em desenvolvimento, e estará aberto à participação de outros países – inclusive de países desenvolvidos –, com ou sem perfil de "tomadores de empréstimo" do banco.

Cabe ter presente que uma das particularidades do BRICS reside em sua natureza informal. A atuação do BRICS segue a vontade de seus Líderes, expressada por meio das Declarações de Cúpula e definida sempre por meio de consenso. Antes de ser uma limitação, essa flexibilidade tem permitido que países tão diversos entre si, com diplomacias historicamente independentes e localizados em diferentes regiões do mundo consigam aprofundar seu diálogo sobre os principais temas da agenda internacional com notável agilidade. O Novo Banco de Desenvolvimento será a primeira instituição formal no âmbito do BRICS.

O NBD tem despertado grande interesse da comunidade internacional. Esse interesse já foi evidenciado, inclusive, imediatamente após a assinatura de seu tratado constitutivo. No dia seguinte à Cúpula de Fortaleza, foi realizado, em Brasília, encontro entre os Líderes do BRICS e os presidentes da América do Sul. Entre os diversos temas abordados pelos mandatários sul-americanos – que estiveram unanimemente presentes ao encontro – o NBD recebeu destaque particular, como instituição com potencial financiar projetos na região, inclusive projetos de integração regional. De fato, o tratado constitutivo do NBD permite que sejam financiados projetos que abarquem mais de um país. Teria assim, em tese, capacidade para contribuir para o desenvolvimento e a integração sul-americanas.

A instituição contará com um presidente e quatro vice-presidentes, cada um de um país do BRICS. A liderança da instituição será exercida pelo Conselho de Governadores, de nível ministerial, o qual será responsável por delinear a estratégia geral do banco, para períodos de cinco anos, bem como eleger os presidentes e deliberar sobre questões como a admissão de novos membros e mudanças no capital da instituição. Decisões sobre empréstimos, investimentos e estratégias de negócios serão tomadas pelo Conselho de Diretores, que conduzirá as operações gerais.

Acordou-se, em Fortaleza, que a sede do Banco será em Xangai e que seu primeiro presidente será um nacional indiano. A primeira presidência do Conselho de Governadores caberá à Rússia, e a primeira presidência do Conselho Diretor, ao Brasil. O banco contará ainda com escritórios regionais, o primeiro dos quais será estabelecido na África do Sul, concomitantemente com sua sede.

As condições para adesão de novos membros ao NBD ainda serão determinadas, mas seu tratado constitutivo já prevê que a instituição será aberta à participação de outros Estados-membros das Nações Unidas. Mesmo com o ingresso de novos membros, os BRICS conservarão as rédeas da instituição: sua participação no capital, e, portanto, seu poder de voto, nunca será inferior a 55%, e decisões de especial relevo, como a adesão de novos membros e expansão do capital autorizado, demandarão o voto afirmativo de ao menos quatro dos cinco BRICS.

O processo de avaliação e seleção de projetos, cujos critérios serão detalhados oportunamente, será baseado em uma análise a partir da

perspectiva de sustentabilidade e conteúdo, além do aspecto financeiro. O NBD adotará as melhores práticas disponíveis atualmente e não infringirá a soberania dos países recipiendários.

Para compreender as motivações por trás da fundação do NBD, é preciso ter em mente as dimensões do hiato entre oferta e demanda no financiamento para projetos de infraestrutura no mundo em desenvolvimento. Segundo estimativas do Banco Mundial[2], a necessidade de investimentos em infraestrutura em países em desenvolvimento, até 2020, demandaria um financiamento anual superior aos valores atualmente disponíveis no montante de US$ 1 trilhão. Para garantir que os investimentos tenham baixas taxas de emissão de carbono e sejam resistentes a mudanças climáticas, esse valor aumentaria ainda em algo entre US$ 200 bilhões e US$ 300 bilhões. Esses valores significam que seria preciso mais do que duplicar a capacidade de financiamento atualmente disponível para projetos de infraestrutura.

O esgotamento das fontes de financiamento para projetos de infraestrutura é prejudicial para o Brasil. Como se sabe, o Brasil precisa aumentar seus investimentos para eliminar gargalos de infraestrutura e alavancar seu potencial de crescimento de longo prazo. Diversos estudos apontam nesse sentido, entre os quais a "Agenda Global de Políticas", da diretora-gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, divulgada em 9 de outubro passado.

No cenário econômico atual, de recuperação lenta nas economias desenvolvidas, não se pode esperar que as instituições tradicionais empreendam sua recapitalização de modo a superar esse hiato. Para fins de comparação, o Banco Mundial desembolsou, em 2013, apenas US$ 52,6 bilhões, menos que muitos bancos nacionais de desenvolvimento – para fins de comparação, o BNDES, no mesmo período, desembolsou US$ 88 bilhões.

Diante de uma carência de fontes de financiamento tão expressiva, a iniciativa do Novo Banco de Desenvolvimento só pode ser vista como um complemento aos esforços empreendidos pelo Banco Mundial e outras instituições já estabelecidas, e não como uma alternativa ou um rival. Nas palavras do Presidente do Banco Mundial, Jim Yong Kim, ao declarar seu

2 BANCO MUNDIAL. "Financing for Development Post-2015", 2013. Disponível em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf>.

apoio à iniciativa de criação do NBD: "*Any bank or any group of institutions that try to tackle the problem of infrastructure investment to fight poverty, we welcome"* [3].

Além do Banco Mundial, o NBD se associará, nesse sentido, a diversas outras iniciativas regionais de finalidade semelhante, como o BID, a CAF (*Corporación Andina de Fomento),* o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Islâmico de Desenvolvimento e, mais recentemente, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), cujo tratado constitutivo foi assinado em outubro passado e que conta com China e Índia entre seus membros fundadores.

Arranjo Contingente de Reservas (ACR)

O Arranjo Contingente de Reservas (ACR), por sua vez, consistirá em mecanismo para prover apoio mútuo em eventuais cenários de crise externa. Por meio do ACR, países do BRICS que enfrentem pressões, concretas ou potenciais, em seus balanços de pagamentos poderão requisitar empréstimo de reservas cambiais, por meio de operações de *swap*, aos seus parceiros no Agrupamento. O ACR não constituirá um fundo; os recursos comprometidos, em um total de US$ 100 bilhões, continuarão a fazer parte das reservas dos membros, estando, portanto sob sua posse e administração, até serem necessários para executar uma operação aprovada por seus mecanismos decisórios. Seu modo de funcionamento não é inteiramente novo; arranjos semelhantes já existem atualmente, como é o caso da Iniciativa Chiang Mai, firmada entre países do Leste e Sudeste Asiáticos.

Assim como o Novo Banco de Desenvolvimento complementará as instituições tradicionais, tais como o Banco Mundial, o ACR terá papel complementar ao exercido pelo FMI. A existência de um acordo em curso com o FMI será, inclusive, uma condição para que um membro goze de seu acesso máximo aos recursos do Arranjo, criando uma vinculação direta entre os dois mecanismos. Adicionalmente, com um arranjo de apoio mútuo entre os BRICS, o FMI poderá direcionar seus recursos para a assistência de outras economias que venham a enfrentar dificuldades em seus balanços de pagamento.

3 Conforme noticiado, por exemplo, pela Agência Reuters, em REUTERS. "World Bank chief welcomes new BRICS development bank". Disponível em: <http://in.reuters.com/article/2014/07/23/worldbank-india-idINKBN0FS1MV20140723 >.

As contribuições ao Arranjo Contingente serão diferenciadas para cada país: a China assumirá compromisso de US$ 41 bilhões; Brasil, Rússia e Índia, de US$ 18 bilhões cada; e a África do Sul, de US$ 5 bilhões. Cada país poderá solicitar, em caso de dificuldade no balanço de pagamentos, empréstimos com um valor máximo correspondente a seu compromisso assumido, multiplicado por um fator distinto para cada país. O multiplicador da China será 0.5, ou seja, o país poderá recorrer a até US$ 20,5 bilhões (metade de seu compromisso). O multiplicador de Brasil, Rússia e Índia será de 1, o que permite aos países solicitar empréstimos de até US$ 18 bilhões; e o multiplicador da África do Sul será 2, autorizando acesso via ACR a até US$ 10 bilhões. Esses limites estão disponíveis apenas quando houver acordo em curso com o FMI; caso contrário, são reduzidos a 30% dos valores indicados.

Ao contrário do NBD, que foi concebido com a adesão de novos membros em mente, o ACR foi pensado como um arranjo limitado aos cinco membros do BRICS.

Outros Instrumentos Financeiros

Finalmente, recordo que dois outros instrumentos sobre temas financeiros foram assinados na Cúpula de Fortaleza: um memorando de entendimento entre agências garantidoras de crédito para exportação do BRICS e um acordo sobre inovação entre os bancos nacionais de desenvolvimento – o oitavo instrumento assinado no âmbito do BRICS entre essas instituições, cujos presidentes se reúnem regularmente desde 2010. Não será possível aprofundar-se na discussão desses acordos no presente artigo, mas mencioná-los é útil para recordar que os grandes resultados da Cúpula de Fortaleza não poderiam ser alcançados *ex nihilo*; são, antes, fruto de um aprofundamento gradual do entendimento entre os cinco países sobre temas financeiros, resultado de um diálogo amplo conduzido em diversas instâncias.

O G20 e as Reformas do FMI e do Banco Mundial

Os temas econômicos e financeiros sempre tiveram destaque na agenda do BRICS, e sua atuação conjunta nessa área sempre se guiou pelos mesmos princípios e metas, claramente enunciados e consistentes

desde as origens do agrupamento. Desde Ecaterimburgo, os BRICS têm reforçado a necessidade de reformas das instituições de governança financeira internacional, de modo a conservar sua eficácia e legitimidade em face das grandes transformações por que a economia mundial vem passando nos últimos anos. Nesse sentido, os BRICS clamam pela implementação das reformas do FMI e do Banco Mundial, acordadas em 2010, e reforçam a primazia do G20 como fórum mais adequado para concertação sobre temas macroeconômicos e enfrentamento da crise iniciada em 2008 – uma vez que esse grupo congrega, além das maiores economias desenvolvidas, também grandes economias emergentes e em desenvolvimento. Como economias emergentes, trilhando seus caminhos de rápido desenvolvimento, os BRICS têm uma percepção nítida das vantagens de poder contar com instituições internacionais de governança que sejam sólidas, legítimas e transparentes, capazes de promover a estabilidade e a recuperação da economia mundial. Pelo mesmo motivo, os BRICS também são defensores do multilateralismo na concertação sobre as principais questões financeiras internacionais, promovendo diálogo abrangendo as grandes economias mundiais – sejam desenvolvidas, emergentes ou em desenvolvimento. A atuação do BRICS na seara financeira decorre de postura construtiva e cooperativa, evitando antagonismos de variada espécie que poderiam prejudicar o alcance desses objetivos.

Ao mesmo tempo, os BRICS demonstram sua disposição e capacidade de assumir responsabilidades cada vez maiores no cenário financeiro internacional, cientes da importância que suas economias adquiriram nos últimos anos. Os acordos assinados em Fortaleza mostram como os BRICS podem contribuir ativamente, com iniciativas próprias, para a estabilidade macroeconômica mundial, a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento duradouro e sustentável.

Comércio e investimentos

As relações comerciais entre os países do BRICS constituem ponto forte do mecanismo. Entre 2002 e 2013, o volume de comércio entre os BRICS e o resto do mundo aumentou 525%, de aproximadamente US$ 1,04 trilhão, em 2002, para US$ 6,49 trilhões, em 2013. O comércio intra-BRICS, no mesmo período, logrou crescimento de mais de dez vezes

(1035,5%), subindo de US$ 74 bilhões, em 2002, para US$ 850,7 bilhões, em 2013.

No caso do comércio exterior brasileiro, os números são ainda mais impressionantes: a corrente de comércio entre o Brasil e seus parceiros do BRICS aumentou 16 vezes de 2001, quando o acrônimo foi criado, até 2013. Nenhum outro grupo de países observou um crescimento tão grande do fluxo de comércio com o Brasil. Para fins comparativos, destaco que, no mesmo período (2001-2013), o comércio do Brasil com os países do G7 multiplicou-se por 2,5; com a União Europeia, multiplicou-se por 3,2; e com os países árabes, por 5,5.

É importante notar que esse crescimento acentuado das trocas comerciais entre os BRICS tem acontecido na ausência de acordo comercial do agrupamento. O comércio entre os BRICS floresce, em última análise, em função da complementaridade entre as economias do agrupamento, e nota-se que a pauta do comércio entre os BRICS espelha, tanto em importações quanto em exportações, a pauta comercial dos seus membros com o resto do mundo. Fundamentado nessa complementaridade, o comércio intra-BRICS pôde, assim, decuplicar em uma década, sem desvio de comércio e sem esgotar o vasto potencial comercial do agrupamento.

Como é sabido, a proeminência da China no comércio internacional é responsável por uma grande parte dessas cifras notáveis. A China é o segundo maior parceiro comercial de todos os outros BRICS (atrás apenas da União Europeia), e representa a maior parte do comércio do BRICS com o resto do mundo. Não obstante, as relações comerciais entre Brasil, Rússia, Índia e África do Sul têm apresentado também uma significativa tendência de crescimento, embora comparativamente mais modesta. Mesmo se excluirmos o comércio com a China de nossos cálculos, o fluxo de comércio do Brasil com os demais membros do BRICS continua sendo um dos que mais aumentou no período 2001-2013, tendo se multiplicado em 5,7 vezes. Levando-se em conta as dimensões e a complementaridade das quatro economias, contudo, identifica-se aqui um imenso potencial ainda pouco explorado.

Os governos dos BRICS têm procurado facilitar e diversificar o comércio e os investimentos mútuos por meio de iniciativas variadas. Os Ministros de Comércio dos BRICS reúnem-se regularmente nas vésperas das reuniões de Cúpula e à margem de eventos multilaterais, como as

reuniões ministeriais da OMC. Os Ministros do Comércio são assistidos pelo Grupo de Contato para Questões Econômicas e Comerciais (GCTEC, ou CGETI na sigla em inglês), que realiza reuniões regulares desde 2011.

Em 2013, o GCTEC produziu um "Quadro de Cooperação sobre Comércio e Investimento no BRICS", incidindo sobre temas como inovação, direitos de propriedade e de cooperação entre pequenas e médias empresas, entre outros. Em sua reunião em Fortaleza, os Ministros do Comércio aprovaram o quadro elaborado pelo GCTEC e adotaram o "Plano de Facilitação de Comércio e Investimentos", apresentando conceitos e ideias sobre os caminhos que podem ser seguidos em sua cooperação. O diálogo entre Ministros de Comércio vem enfatizando temas como a simplificação de documentos e procedimentos, a coordenação de normas e harmonização de padrões técnicos, a transparência de políticas comerciais e de investimentos e o reforço da comunicação entre as agências relevantes.

O comércio e os investimentos entre os BRICS são promovidos também com a promoção do contato direto entre as empresas dos cincos países, por meio do Fórum Empresarial do BRICS. Criado em 2010, o Fórum Empresarial é realizado à margem das reuniões de Cúpula e congrega representantes de centenas de empresas dos países do BRICS, facilitando a identificação de novas oportunidades de negócios. Em Fortaleza, 312 empresas participaram da rodada promovida pela CNI. Foram realizados, ao todo, 3.390 contatos entre essas empresas, resultando em negócios estimados da ordem de US$ 100,5 milhões em um período de 12 meses.

Em 2013, foi criado ainda o Conselho Empresarial do BRICS, que proporciona canal de diálogo entre os cinco Governos e o empresariado. Composto por representantes de cinco grandes empresas de cada país membro do agrupamento, o Conselho elabora recomendações sobre questões de comércio e investimentos e sobre o aprimoramento do ambiente de negócios. O primeiro relatório do Conselho Empresarial foi apresentado aos Líderes na Cúpula de Fortaleza.

O adensamento do diálogo no BRICS sobre comércio e investimentos tem sido bastante evidente atualmente. Uma parceria econômica mais próxima exigirá o aprofundamento e a diversificação das correntes de comércio, movendo-se além dos nichos em que os países usufruem vantagens competitivas bem estabelecidas e nos quais a complementaridade

das pautas comerciais é mais visível. China e Rússia têm sinalizado interesse em desenvolver uma cooperação econômico-comercial mais profunda no âmbito do BRICS e apresentaram, recentemente, sugestões sobre o assunto. No futuro próximo, esse tema poderá ocupar espaço cada vez maior na agenda do BRICS, como indica o parágrafo 4º da Declaração de Fortaleza:

> [E]stamos prontos para explorar novas áreas em direção a uma cooperação abrangente e a uma parceria econômica mais próxima, com vistas a facilitar interconexões de mercado, integração financeira, conectividade em infraestrutura, bem como contatos entre pessoas.

Cooperação setorial

O Plano de Ação de Fortaleza contém 23 itens numerados e mais cinco itens indicados como novas áreas a serem exploradas. Desses 28 itens totais, sete dizem respeito à seara econômica, incluídos temas como *e-commerce* e defesa da concorrência. Destacam-se, em particular, as áreas em que tem havido coordenação em nível ministerial, como saúde, agricultura, educação, ciência e tecnologia e segurança. Os demais itens cobrem uma agenda de cooperação que se estende de temas como urbanização a outros como esportes e megaeventos esportivos. Adicionalmente, há temas de cooperação setorial tratados no BRICS que não foram contemplados no Plano de Ação, por não se prever realização de reuniões durante a presidência brasileira, mas que contam com instrumentos em fase avançada de negociação, como é o caso da cooperação nas áreas de academias diplomáticas e de cultura. Propostas de extensão das atividades do BRICS para novas áreas são constantes, como demonstra a ampliação gradual da agenda de Cúpula em Cúpula.

A amplitude da agenda do BRICS convida à consideração sobre a conveniência de continuarmos ampliando o número de áreas de cooperação, ou se deveríamos, ao invés disso, buscar concentrá-las. Até o momento, contudo, a multiplicação de ações não tem resultado em dispersão de energias, e tem sido possível simultaneamente ampliar e aprofundar a cooperação multifacetada entre os países do BRICS. Observa-se muito interesse de diferentes setores, da sociedade e do governo, em realizar atividades de cooperação com nossos parceiros no mecanismo.

Há uma grande ressonância entre os cinco países em vários temas, fundamentada em suas experiências comuns, como economias emergentes e como países com grande diversidade e contrastes dentro de suas fronteiras.

Para ilustrar essa ressonância, tomemos o exemplo da cooperação na área de agricultura. Como nações em desenvolvimento, engajadas na redução da pobreza, os BRICS assumem como prioridade os esforços para garantir a segurança alimentar de suas populações, especialmente de seus segmentos mais vulneráveis. A importância e as características específicas da agricultura familiar, nesses países, ensejam uma agenda de cooperação distinta daquela de países desenvolvidos. Ao mesmo tempo, os BRICS são major players, como exportadores e importadores, no comércio internacional de produtos agrícolas, e dispõem de indústrias na área agrícola com tecnologia de ponta, características que também se refletem em sua cooperação sobre agricultura e desenvolvimento agrário. Não são muitos os casos de grupos de países para os quais o intercâmbio de conhecimento e iniciativas que os BRICS promovem na área de agricultura seriam pertinentes em sua totalidade ou quase totalidade, ou para os quais a intersecção entre os diferentes temas, permitindo seu debate conjunto, fosse evidente como é para os BRICS. Reflexão semelhante pode ser feita sobre a cooperação na área de saúde, que abrange temas que vão da pesquisa sobre novos medicamentos ao combate às chamadas doenças negligenciadas; bem como sobre a cooperação do BRICS em áreas como educação e populações, entre várias outras.

Uma das vertentes que podem ser identificadas na cooperação intra-BRICS chama a atenção por fomentar o conhecimento mútuo entre os países e a capacidade de reflexão sobre o agrupamento, tomados de uma perspectiva dos próprios países do BRICS. Com esse propósito, são realizadas, desde a Cúpula de Brasília em 2010, edições anuais do Foro Acadêmico do BRICS, que reúne grande número de acadêmicos de destaque dos cinco países. Em 2013, foi estabelecido ainda o Conselho de *Think Tanks*, composto por um *think tank* de destaque de cada país do BRICS, o qual produz relatório anual de recomendações a ser apresentado aos Líderes. A reflexão conjunta sobre o BRICS é auxiliada, também, pela cooperação entre os Institutos Nacionais de Estatísticas, que elaboram, anualmente, a Publicação Estatística Conjunta do BRICS. Além das

instâncias acadêmicas, outra dimensão que transcende a interação intergovernamental diz respeito às instâncias empresariais, conforme acima apontado.

Coordenação Política

Por fim, é preciso destacar também os avanços na VI Cúpula do BRICS referentes à sua vertente de coordenação política sobre temas nos principais foros multilaterais.

Sobre a reforma das Nações Unidas, observamos evolução, na Declaração de Fortaleza, em relação ao parágrafo sobre o mesmo assunto da Declaração de eThekwini (Durban). Sabemos que não há consenso entre os países do BRICS sobre como conduzir essa reforma, assim como não há, igualmente, consenso entre os países da União Europeia. Mas há, no caso do BRICS, reconhecimento de que uma reforma é urgente, tendo sido incluída menção ao Documento Final da Cúpula Mundial de 2005.

Observamos em Fortaleza a continuação do aprofundamento do diálogo dos BRICS a respeito de crises de segurança regionais. Quinze parágrafos da Declaração foram dedicados ao tema, expressando posições conjuntas e equilibradas sobre as crises na África Ocidental, fazendo referências específicas aos casos de Mali, Guiné-Bissau e Nigéria; República Democrática do Congo, Sudão do Sul, República Centro-Africana, Síria, Iraque, Afeganistão, e Israel e Palestina. A Declaração aborda ainda a questão nuclear iraniana e expressa apoio ao projeto de estabelecer uma zona livre de armas nucleares no Oriente Médio. Por fim, os Líderes do BRICS pronunciaram-se, pela primeira vez, a respeito de conflito de interesse direto de um de seus membros, ao dedicar um parágrafo à crise de segurança na Ucrânia. A Declaração de Fortaleza reflete também a coordenação política sobre outros temas de segurança, com posições comuns relativas à segurança dos transportes, à segurança cibernética, ao combate ao terrorismo, ao espaço exterior e à já mencionada reforma do Conselho de Segurança.

Sobre o tema da reforma do FMI, a Declaração expressa o desapontamento dos Chefes de Estado e de Governo do BRICS com a não implementação das reformas acordadas em 2010, retomando preocupação recorrente nas Declarações de Cúpula do BRICS.

A Declaração expõe posições comuns também sobre temas como mudanças climáticas e a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, afirmando, no caso dessa última, o apoio pleno a todos os princípios do Rio sobre desenvolvimento sustentável e ressaltando, em ambos os casos, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas; condena os atos de vigilância em massa em meio eletrônico e defende o direito à privacidade; reitera o apoio dos BRICS ao Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020 e às Metas de Aichi; entre outros posicionamentos comuns sobre os principais temas da agenda internacional.

Ao se fazer a comparação entre as Declarações de Cúpulas, torna-se evidente que os BRICS vêm gradualmente identificando perspectivas compartilhadas nos principais regimes internacionais, e que sua concertação sobre temas tradicionalmente tratados pelo mecanismo resulta em posições comuns cada vez mais densas e inequívocas.

Assim como nos temas econômicos, também nos demais temas da agenda do BRICS identificamos como linhas-mestras o fortalecimento das instituições multilaterais de governança e a defesa do multilateralismo e da primazia do diálogo de maneira geral.

Conclusão

Os resultados da Cúpula de Fortaleza são altamente vantajosos não somente para o BRICS, como para o Brasil, em particular. Os dois grandes acordos da área financeira atendem a questões de nosso interesse direto: o Arranjo Contingente de Reservas servirá como proteção diante do risco de contágio de crises internacionais. O Novo Banco de Desenvolvimento, por sua vez, será de grande valia como fonte para financiamento de projetos de infraestrutura, uma prioridade para o Brasil para garantir a continuidade de seu desenvolvimento a médio e longo prazo. O processo de construção das instituições do BRICS, que segue em ritmo gradual, aponta para a disposição dos cinco membros de aprofundar a cooperação em torno de objetivos compartilhados e buscar resultados tangíveis e concretos não somente de interesse dos BRICS, mas dos países em desenvolvimento em geral.

Brasil e China: Inserção na Economia Internacional e Agenda de Cooperação para os Próximos Anos

Francisco Mauro Brasil de Holanda*

Apresentação

O 40º aniversário do estabelecimento de relações entre o Brasil e a China, em 2014, motivou grande número de artigos de imprensa, relatórios e estudos sobre a evolução da agenda sino-brasileira. Esses trabalhos coincidiram na previsão corrente de que a China ocupará posição central no cenário internacional do século XXI e influenciará o encaminhamento de temas da agenda doméstica e externa do Brasil nos próximos anos. Em maior ou menor grau, no entanto, divergiram quanto à interpretação dos fatores que levaram à ascensão internacional da China nos últimos anos e dos efeitos decorrentes da grande complexidade assumida pelas nossas relações com Pequim.

A China constituiu-se, nos últimos anos, em um grande laboratório de políticas públicas. Sem deixar de ser um país em desenvolvimento, elevou-se à condição de segunda potência mundial em um curto espaço, de menos de três décadas. A velocidade e intensidade com que esse fenômeno ocorreu suscitaram nos analistas muitas dúvidas sobre o traço que prevalecerá nas relações sino-brasileiras: se o de cooperação, ou de competição.

Este artigo tem como objetivo identificar ações que poderiam ser adotadas, ou reforçadas, no contexto das relações com a China, em benefício de nossos objetivos de desenvolvimento e de uma inserção mais competitiva do Brasil no plano internacional.

* Francisco Mauro Brasil de Holanda, diplomata de carreira, é diretor do Departamento da Ásia do Leste (DAL) do Ministério das Relações Exteriores. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

Sua premissa é a de que os efeitos da nossa relação com Pequim não se limitam a questões mais diretas e imediatas, como o volume do comércio ou de investimentos, nem se restringem ao plano bilateral. Pelo atual peso da China no cenário internacional, e pela dimensão que a agenda sino-brasileira assumiu nos últimos anos, as relações com Pequim afetam também nossa interação com terceiros países e repercutem sobre questões sensíveis de natureza mais ampla, como a competitividade do setor produtivo nacional, o padrão de inserção do Brasil na economia internacional e o perfil tecnológico do País. Na linha do relatório do Banco Mundial sobre as relações Brasil-China[1], "*the changes in China could be a catalyst for reforms that would bring benefits to the Brazilian economy beyond those narrowly related to its interactions with China*".

A metodologia utilizada parte da investigação, na seção seguinte, de traços tidos como marcantes da trajetória doméstica e da presença dos dois países no plano externo e que servem de base para a indicação, na última seção, de conclusão, de elementos para a agenda sino-brasileira nos próximos anos.

Traços marcantes das trajetórias do Brasil e da China

China

A China já era, em 2013, a segunda maior economia do mundo (pelo critério de "paridade do poder de compra"), e alguns analistas já chegaram a estimar que em 2014 teria mesmo ultrapassado os EUA, posicionando-se como a primeira[2]. Gera o maior volume de comércio internacional e concentra as maiores reservas externas do mundo. Desde as reformas iniciadas por Deng Xiao Ping, no final dos anos 70, a estrutura econômica do país evoluiu de uma plataforma de montagem para reexportação de itens intensivos em mão de obra, com presença dominante de multinacionais norte-americanas e europeias, para um centro de geração de produtos de alto valor agregado, com parcela crescente de desenvolvimento tecnológico autóctone, sob o controle cada vez maior de empresas e instituições chinesas.

1 "Implications of a changing China for Brazil: A new window of opportunity?". *The World Bank*. Agosto de 2014, p. 9.

2 BANCO MUNDIAL. World Development Indicators database. Última atualização: 16 de dezembro de 2014. GILES, Chris. "China poised to pass US as world's leading economic power this year". In: *Financial Times*, 30 de abril de 2014.

De acordo com artigo do *Financial Times* (FT), o país representava no ano 2000 o primeiro ou segundo parceiro comercial de 13 países, que respondiam por 15% do PIB global, mas já em 2012 assumiu essa condição para 78 países, responsáveis por 55% do PIB mundial[3]. A China tornou-se, no início do século XXI, o principal credor do Tesouro norte-americano e, em fins da década passada, o renminbi ultrapassou o dólar como moeda de uso corrente em sete países do Sudeste Asiático (Coreia do Sul, Indonésia, Taiwan, Malásia, Cingapura e Tailândia), tendência que aponta também para Índia, Turquia, África do Sul e Chile.

Esse processo de transformação econômica, sem precedente quanto ao curto espaço de tempo em que ocorreu, tirou mais de meio bilhão de chineses da pobreza e foi acompanhado por índices de crescimento do PIB de dois dígitos na maior parte dos últimos 25 anos. De acordo com o relatório China 2030, elaborado conjuntamente em 2012 pelo Conselho de Estado da China (sob a coordenação do atual Primeiro-Ministro Li Keqiang) e pelo Banco Mundial[4], a taxa de crescimento chinês declinaria para uma média próxima a 8,5% entre 2011-2015 e para cerca de 5% entre 2026-2030. Ainda assim, estima o Banco Mundial que, observada uma média de crescimento entre 4% e 7% até 2030, a renda nacional chinesa aumentaria o equivalente a uma economia da Coreia do Sul por ano[5].

À parte sua expressão quantitativa, essa trajetória foi marcada por maciços investimentos em capital humano (à época em que Deng Xiaoping assumiu o poder, a China tinha 87 estudantes no exterior; entre 1990 a 2005, enviou 1,4 milhões)[6], por reformas institucionais nos campos de ciência e tecnologia e comércio exterior e por avanços em setores com grande efeito multiplicador sobre o conjunto da economia.

Ao avaliar que a experiência chinesa em ciência e tecnologia pode ser muito útil para o Brasil, José Eduardo Cassiolato chama a atenção para o fato de que

3 "Global economy: When China sneezes". In: *Financial Times*, 17 de outubro de 2012.

4 "China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society". *The World Bank*. Março de 2013, p. 8-9. A íntegra do relatório pode ser acessada pelo site: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>.

5 *The World Bank*. Op. cit., agosto de 2014, p. 11.

6 JAKOBSON, Linda; KNOX, Dean. "New foreign policy actors in China". SIPRI, 26 de setembro de 2010.

> o governo chinês perseguiu uma estratégia voltada a aproveitar as suas especificidades, isto é, implementar inovações direcionadas ao contexto sociopolítico e econômico do país. Graças a isso, alcançou grandes avanços no desenvolvimento de tecnologias autóctones, que, por sua vez, ensejaram expressivas mudanças no perfil industrial do país, que passou a ser dominado por produtos de alta tecnologia[7].

Sob ótica distinta, e em sintonia com tendência crescente na economia mundial – em 2009, pela primeira vez, o comércio de bens intermediários superou o de bens finais[8] –, a China engajou-se firmemente em uma estratégia de integração às cadeias globais de produção (CGPs). Estudo da OCDE revela que os países em desenvolvimento com maior participação em CGPs registraram taxas de crescimento *per capita* do PIB cerca de 2% acima da média. A mesma fonte menciona que, entre 1995 e 2009, a renda global gerada pelas CGPs dobrou, sendo que na China o aumento foi de seis vezes. Para efeito de comparação, assinale-se que a renda global gerada por CGPs aumentou cinco vezes na Índia e três vezes no Brasil. O peso diferenciado da China decorreu do fato de haver-se inserido fortemente

7 CASSIOLATO, José Eduardo. "As políticas de ciência, tecnologia e inovação na China". Segundo o autor, "numa tentativa preliminar de avaliar os resultados dessa estratégia, nota-se que a porcentagem de produtos de alta tecnologia no total dos manufaturados aumentou vertiginosamente: passou de aproximadamente 5% em 1990 para algo em torno de 30% em 2011... A China realizou uma política bem contrastante com aquela adotada pela maior parte dos países em desenvolvimento nas últimas décadas, centrada fundamentalmente na tentativa de estimular o aproveitamento, particularmente por meio de novas empresas de base tecnológica, dos resultados das pesquisas advindas da infraestrutura de C&T. O sucesso chinês nessa linha deveu-se fundamentalmente às mudanças institucionais, que permitiram às universidades e aos institutos de pesquisa tornarem-se proprietários das novas empresas e, também, ao fato de o capital semente, em sua grande maioria (75%), ter vindo do governo, das grandes empresas públicas e privadas da capital e das próprias universidades... Além disso, o governo chinês cuidou de vincular o acesso ao seu mercado interno a uma série de exigências por parte das subsidiárias de empresas transnacionais, o que, associado a uma complexa política de suporte ao capital e à tecnologia nacional, permitiu o surgimento de grandes empresas chinesas – a grande maioria vinda do complexo produtivo militar... O governo chinês soube definir áreas e atividades estratégicas. Num primeiro momento, a indústria aeroespacial... Ao longo da última década, a política centrou-se na perseguição de trajetórias tecnológicas específicas, longe daquelas pretendidas pelos países mais avançados. Estas políticas destacam as tecnologias voltadas a um novo paradigma tecnológico, baseado num uso menos intensivo de recursos naturais... Talvez a maior contribuição da nova estratégia chinesa seja voltar o centro das suas preocupações tecnológicas a uma inovação autóctone, dedicada ao mercado local. Esta ênfase resgata, cinquenta anos depois, aquilo que ensinava o mestre Celso Furtado: a necessidade de perseguir um tipo de progresso técnico diferente do centro, mais adequado à nossa realidade".

8 GEREFFI, Gary; STURGEON, Timothy. "Global value chain-oriented industrial policy: the role of emerging economies". *WTO*, 2013.

nos segmentos da indústria eletrônica e de tecnologia da informação (da qual tornou-se o maior exportador mundial), de alto valor agregado[9].

Igualmente proativa é a participação da China em acordos econômico-comerciais, o que reflete a crescente importância do país nas correntes mundiais de comércio e de investimentos.

Dados da UNCTAD, compilados pela Embaixada do Brasil em Pequim, apontam que a China é o segundo país em número de acordos de promoção e proteção de investimentos (APIs), com 128 acordos bilaterais do gênero, atrás apenas da Alemanha. Os APIs mais recentes firmados pela China distinguem-se dos anteriores pelo alcance ampliado no tocante às cláusulas de tratamento nacional e de proteção ao investidor.

Segundo o Ministério do Comércio (MOFCOM), a China firmou 14 Acordos de Livre Comércio (ALCs), sendo dois com países sul-americanos (Chile e Peru) e um com o conjunto dos dez países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e negocia 18 mais. Dentre os que estão em vista, figura instrumento com o conjunto dos países da APEC (sigla em inglês para *Asia Pacific Economic Cooperation*, mecanismo que reúne 21 países no círculo do Pacífico). Os ALCs atendem tanto a interesses chineses "ofensivos" (exportadores), crescentemente concentrados em produtos manufaturados, quanto "defensivos" (importadores), nos quais se encontram produtos agrícolas e minerais fornecidos por competidores brasileiros. Essa ofensiva negociadora reduziu o risco de preferências comerciais negativas, reforçou a garantia de abastecimento de produtos agrícolas e minerais e conferiu maior uniformidade no tratamento de questões não tarifárias. Dentre os ALCs mais recentes firmados pela China ressalta, do ponto de vista do interesse comercial brasileiro, o instrumento com a Austrália, que se beneficiará de acesso preferencial ao mercado chinês em relação a produtos importantes de nossa pauta exportadora, como carne bovina, assim como em segmentos de serviços, tais como bancário, escritórios de advocacia e assistência médica, entre outros. Em artigo na *Folha de S. Paulo*, em novembro de 2014, o Embaixador Marcos Caramuru chamava a atenção para o fato de que o projeto de construção de uma nova rota da seda (que prevê um arco de conexões ferroviárias e multimodais entre o norte e sul da Ásia e países europeus) tem, entre seus objetivos,

9 "Implications of Global Value Chains for trade, investment, development and jobs". *OECD, WTO, UNCTAD*. Agosto de 2013, p. 20.

fomentar a produção de grãos em países como Mianmar, Uzbequistão, Ucrânia e Tadjiquistão, que poderão vir a tornar-se competidores brasileiros[10]. Os dois lados da moeda (exportador e importador) têm sua relevância acrescida para Pequim diante das iniciativas norte-americanas de negociação da *Transatlantic Partnership* (TPA), com países europeus, e da *Transpacific Partnership* (TPP), com a presença do Japão e de 10 outros parceiros – ambos, portanto, sem a participação da China.

Prevê-se que, em 2014, pela primeira vez, os investimentos chineses no exterior tenham sido maiores do que os recebidos[11]. Agentes de mercado apontam que, ademais do crescimento quantitativo, no contexto de uma estratégia oficial de *go abroad*, os investimentos chineses no exterior estão-se diversificando, no que se refere à sua fonte e setores. Após uma primeira fase de predomínio quase total das empresas estatais, cresce agora a presença de investidores privados de menor porte. A ênfase inicial em atividades ligadas ao abastecimento de recursos agrícolas e minerais está sendo atenuada, diante do crescente volume de investimentos em setores industriais – inclusive de alta tecnologia; em projetos de infraestrutura (como a aquisição de parte das ações da Thames Water, no Reino Unido); e em outros segmentos de serviços, tal como na área bancária e de engenharia.

Da conjunção desses fatores germinou uma mudança do perfil econômico chinês, marcada por projeções de crescimento do consumo pessoal entre 8% e 11,5% e do setor serviços entre 7% e 8% anuais, até 2030; e uma elevação qualitativa da cadeia produtiva chinesa, na direção de segmentos de maior valor agregado[12].

Em palestra proferida no Instituto Rio Branco, em 26 de setembro de 2014, o economista-chefe do Banco Mundial para o Brasil, Philip Schellekens, assinalou que um aspecto-chave desse processo é um maior direcionamento da economia chinesa para o setor de serviços, cuja participação no valor agregado ter-se-ia situado, no período 2010-2013, entre 75% e 80%.

10 CARAMURU, Marcos. "A cúpula da APEC em Pequim". In: *Folha de S. Paulo*, 17 de novembro de 2014.

11 ANDERLINI, Jamil. "China's outbound investment set to eclipse inbound for first time". In: *Financial Times*. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/28f6b8d4-59cd-11e4-9787-00144feab7de.html#axzz3SbKUnuL7>. Acesso em: 22 out. 2014.

12 *The World Bank*. Op. cit., agosto de 2014, p. 10.

No plano institucional, a projeção econômica global chinesa é apoiada por uma estratégia deliberada de criação de extensa rede de canais de interlocução política. Segundo estudo do "European Strategic Partnership Observatory" (ESPO)[13], publicado em junho de 2014, a China estabeleceu relações de parceria estratégica com 47 países e três organismos internacionais. Além de ocupar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tem presença ativa em mecanismos plurilaterais de geometria variável, como o G20, BRICS, BASIC, Diálogo de Shangri-la e Organização de Cooperação de Xangai (OCX, integrada por seis membros plenos – China, Rússia, Cazaquistão, Quirquistão, Tadjiquistão e Uzbequistão – e cinco observadores – Irã, Índia, Mongólia, Paquistão e Afeganistão). Avalia-se que a OCX caminha para tornar-se uma nova e influente frente de articulação regional, dotada de características próprias e distinta daquelas nascidas sob inspiração dos países ocidentais.

Mais recentemente, a China patrocinou a criação de instituições financeiras plurilaterais – como o Novo Banco de Desenvolvimento, com sede em Xangai, e o Arranjo Contingente de Reservas (ACR) no âmbito dos BRICS; e o Banco de Investimento e Infraestrutura da Ásia (AIIB, na sigla em inglês), com sede em Pequim. À parte o ACR, os dois bancos auxiliarão na materialização de ambiciosos projetos chineses de infraestrutura, como a ligação transoceânica ligando o Atlântico e o Pacífico, por meio de corredores entre o Brasil e o Peru, além da já mencionada nova rota da seda. Contribuirão também para promover exportações chinesas de bens e serviços e para a internacionalização do renminbi.

O anúncio, durante a Cúpula da APEC, ocorrida em Pequim, na semana de 10 de novembro de 2014, dos acordos firmados pela China com os EUA sobre produtos de tecnologia da informação e sobre mudança do clima constitui evidência adicional do esforço negociador chinês no plano internacional. Os próximos passos poderiam contemplar a negociação de acordo de investimentos com os EUA e de disciplinas plurilaterais nos campos de serviços e de comércio de produtos ambientais. De acordo com a avaliação do Financial Times, em artigo publicado em novembro de 2014,

13 FENG, Zhongping; HUANG, Jing. "China's strategic partnership diplomacy: engaging with a changing world". In: *European Strategic Partnership Observatory* (ESPO), junho de 2014, p. 7.

> *since joining the World Trade Organization (WTO) in 2001, China has been a committed multilateralist and even an outspoken critic of the US push for regional agreements. But over the past year, there have been growing signs that Beijing, too, has become frustrated with the WTO and wants to join US-led plurilateral initiatives*[14].

O notável aumento do peso relativo da China nos fluxos de comércio e investimentos internacionais ocorre simultaneamente com mudanças expressivas na ocupação do espaço físico, do quadro demográfico, do perfil de consumo e dos níveis de expectativa de seu povo. Esse cenário é agravado por problemas ambientais, evidenciados, entre outros pontos, pelas crescentes dificuldades no abastecimento de água e pelo aumento dos índices de poluição atmosférica.

De acordo com planos oficiais anunciados por Pequim em março de 2014, o nível de urbanização na China deverá crescer do nível atual, por volta de 52%, para 60% em 2020, o que implica uma migração campo-cidade da ordem de 100 milhões de chineses em um espaço de seis anos. Diante disso, está sendo flexibilizado o sistema de *hukou*, que, tal como aplicado hoje, condiciona o acesso a serviços públicos em áreas como educação e saúde ao local de registro de residência.

Esse massivo fluxo migratório ocorre em um momento em que a população chinesa passa por um processo de envelhecimento. O relatório China 2030 avalia que

> *China will grow old before it gets rich. Its low fertility rate and consequent low population growth rate will mean a rising share of old people in the economy. The old-age dependency rate – defined as the ratio of those aged 65 years and over to those between the ages of 15 and 64 – will double over the next 20 years. By 2030, China's dependency rate will reach the level of Norway and the Netherlands today. Just as important, China's working age population will decline after 2015... The share of people aged 60 and over in the total population will accelerate in coming decades, from around 12 percent in 2010 to almost 25 percent in 2030 and to more than 33 percent by 2050...The decline in the working age population will not take hold until around 2030, when it will drop sharply from just over 1 billion in 2026 to 850 million by 2050*[15].

14 "China and US look to the future with IT trade agreement". In: *Financial Times*, 11 de novembro de 2014.

15 *The World Bank*. Op. cit., março de 2013 p. 48.

A terapia proposta pelo relatório China 2030 (que significou, em última análise, uma aproximação entre as posições de Pequim e do Banco Mundial) para fazer face a esses desafios foi em sua essência refinada e aprofundada pelos programas de reforma da atual administração de Xi Jinping, anunciadas a partir dos trabalhos do Terceiro Plenário, em novembro de 2013. O relatório prescreve seis medidas: i) mudanças estruturais conducentes à redefinição do papel do estado, por meio de medidas como a reestruturação das empresas estatais, o estímulo ao setor privado e à concorrência e a intensificação de reformas no sistema fundiário, na legislação trabalhista e no sistema financeiro. Enquadra-se nessa perspectiva o anúncio do Terceiro Plenário de que o mercado deve servir de referência para o funcionamento da economia; ii) a aceleração da inovação de produtos e processos, por meio de atividades autóctones de pesquisa e da participação em redes globais de pesquisa; iii) o estímulo à economia verde, via incentivos de mercado, políticas regulatórias e industriais, investimentos públicos e desenvolvimento institucional; iv) ampliação de oportunidades, por meio de maior acesso a serviços públicos de qualidade e crédito, maior mobilidade do fator trabalho e redução das disparidades campo-cidade; v) fortalecimento do sistema fiscal, através da realocação de gastos para as áreas social e ambiental e de uma distribuição de recursos para os diferentes níveis de governo (central, provincial, municipal etc.) compatível com suas respectivas responsabilidades; e vi) relações internacionais mutuamente benéficas, com destaque para a abertura cuidadosa da conta capital, qualificada como "*a key step toward internationalizing the renminbi as an international currency*". Por meio desse conjunto de medidas, a China espera tornar-se uma economia desenvolvida de renda média até a metade deste século.

Durante o Quarto Plenário do Comitê Central do Partido Comunista Chinês (PCC), realizado em Pequim, em 23 de outubro de 2014, foi publicada a "Decisão do Comitê Central do Partido Comunista da China sobre Questões para Avançar de Forma Abrangente no Governo do País de Acordo com o Direito". O documento foi concebido com o objetivo de dar maior segurança jurídica ao programa de reformas do Presidente Xi Jinping, por meio da consolidação de um "estado de direito com características chinesas", sob a liderança do PCC. Suas principais medidas concentram-se em dois grandes grupos: a estabilidade social

e a previsibilidade e objetividade das relações econômicas e sociais. O instrumento reconhece que "uma economia com estado de direito" é essencial para a implementação das reformas previstas no Terceiro Plenário e aponta medidas específicas relativas à proteção dos direitos de propriedade, à garantia ao respeito dos contratos e ao combate sem tréguas à corrupção, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial.

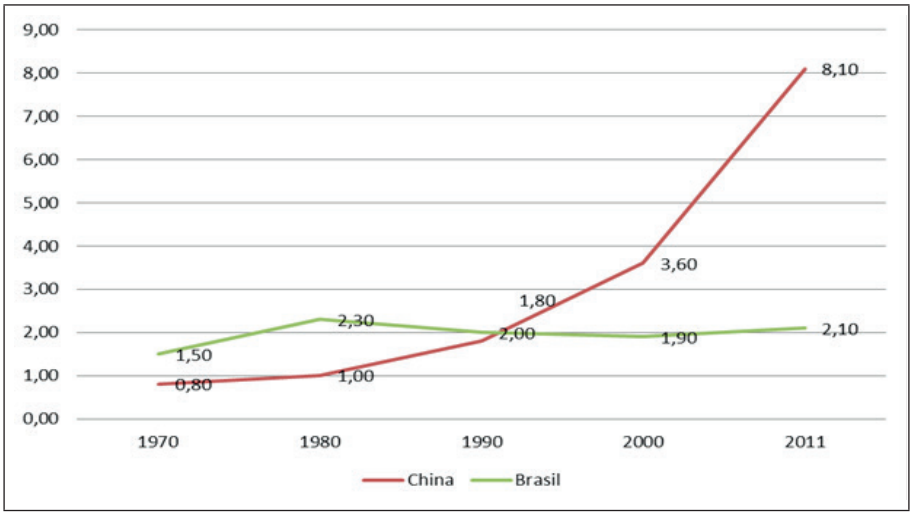
O mapa do caminho acima descrito revela a preocupação oficial chinesa de traçar metas em um horizonte de médio-longo prazo, extensivas à esfera internacional, ao conjunto da economia e ao plano institucional. Essa tônica no planejamento constitui traço marcante das políticas públicas chinesas e é usualmente associada a uma prática de experimentação, no sentido de testar previamente a aplicabilidade de uma determinada medida em um plano mais restrito, antes de estendê-la ao resto do país. Além dessa preocupação metodológica, a efetividade do programa de reformas é favorecida pela centralidade do PCC em sua execução.

Brasil

Desde a década de 90, a América Latina cedeu à Ásia a condição de região em desenvolvimento com os índices mais altos de crescimento. O PIB brasileiro equivalia a 1,5% do PIB mundial em 1970 (China: 0,8%); 2,3% em 1980 (China: 1,0%); 1,9% em 2000 (China: 3,6%); e 2,1% em 2011 (China: 8,1%). A participação do PIB industrial brasileiro do PIB na indústria global foi de 2,61% em 1980 (China: 0,99% em 1970) e 1,83% em 2010 (China: 18,6%). Segundo Arend, em 1970 a indústria de transformação do Brasil era 10% maior do que o conjunto das indústrias da China, Malásia, Coreia do Sul e Tailândia; em 1980, nosso parque industrial equivalia ao somatório dos quatro; e em 2010, a apenas 7% do total dos quatro[16].

16 AREND, Marcelo. "A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho". IPEA, julho de 2013.

Gráfico 1. Participação no PIB mundial (%)



Fonte: Elaboração própria com base em AREND (Op. cit.)

A reversão, na década de 1980, do célere crescimento da economia brasileira – em oposição à trajetória que começava a ganhar impulso na economia chinesa – decorreu de um conjunto de fatores, com destaque para as duas crises do petróleo, de 1973 e 1979; a consequente crise de balanço de pagamentos, que levou à moratória dos pagamentos da dívida externa, em 1986, associada a um processo de hiperinflação; a emergência de um novo paradigma tecnológico, centrado nas tecnologias da informação, com grande potencial de geração de riqueza, ao qual o Brasil (ao contrário da China) tardaria a inserir-se; e a um processo de internacionalização das cadeias produtivas, no qual a China voltaria uma vez mais a passar na nossa frente. Além disso, o Brasil, como parte do MERCOSUL, dispõe de uma rede restrita de ALCs, concentrados no entorno regional (com Chile; Bolívia; Peru; Colômbia-Equador e Venezuela; e México), alguns poucos extrarregionais (Israel, Egito e Palestina); além de acordos preferenciais com a Índia, SACU e Guiana. O instrumento em negociação com a União Europeia, quando finalizado, assinalará importante avanço nessa área. Vale recordar, a propósito, que, durante a sessão dedicada aos assuntos asiáticos, no contexto dos Diálogos sobre Política Externa (Palácio Itamaraty, 20 de março de 2014), representantes do setor privado alertaram que a ausência

de ALCs na Ásia acentua as preferências negativas brasileiras em relação a concorrentes de nossa pauta exportadora na região[17].

A partir da década de 1980, a variável ambiental ingressou na agenda política global e o eixo dinâmico da atividade industrial migrou do setor automobilístico para o complexo eletrônico, cujo peso nas matrizes produtivas da China e dos EUA supera hoje 50%. Essa alteração de paradigma tecnológico repercutiu no comércio internacional: entre 1980 e 2011, a participação dos produtos agrícolas declinou de 15% para 9% das importações mundiais; combustíveis e mineração, de 25% para 22%, após uma redução acentuada, para a casa dos 9%, na década de 90. Por outro lado, as importações de produtos manufaturados passaram de 50% das importações mundiais em 1980 para 75% em 2011, com uma participação dos segmentos de componentes eletrônicos e circuitos integrados da ordem de 25% da demanda mundial.

A atual configuração econômica brasileira não nos permite, no entanto, beneficiar-nos devidamente desse novo quadro internacional. O segmento industrial intensivo em tecnologia do paradigma microeletrônico correspondeu a apenas 2,4% da estrutura produtiva nacional em 2010 e apresentou saldo comercial negativo em todos os anos no período 1996-2012.

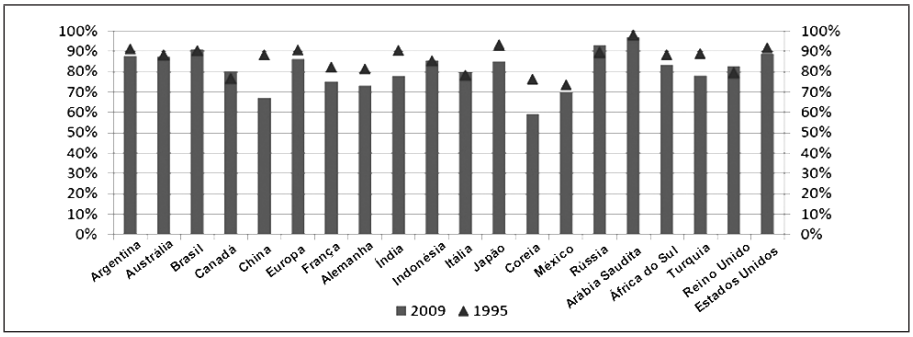
Na contramão da tendência dominante no plano global, o Brasil eleva sua participação nas exportações mundiais de produtos agrícolas e reduz a dos produtos do complexo eletrônico, em que nossas vendas externas equivalem a menos de 0,2% das exportações mundiais. Arend observa que "a economia brasileira não está excluída das cadeias globais de valor, todavia não se apresenta como exportadora de produtos com maior valor adicionado e ocupa um lugar de fornecedora de matérias primas para outros países adicionarem valor"[18]. A elevada parcela de componentes domésticos nas exportações brasileiras, ilustrada pelos gráficos abaixo, evidencia certo descolamento do setor produtivo nacional quanto à absorção de novas tecnologias[19].

17 A análise do parágrafo incorpora pontos levantados pelo autor no artigo "40 Anos das Relações Brasil-China: De onde viemos, onde estamos, para onde vamos", publicado pela revista *Política Externa*, vol. 23, julho/agosto 2014.

18 AREND, Marcelo. Op. cit.

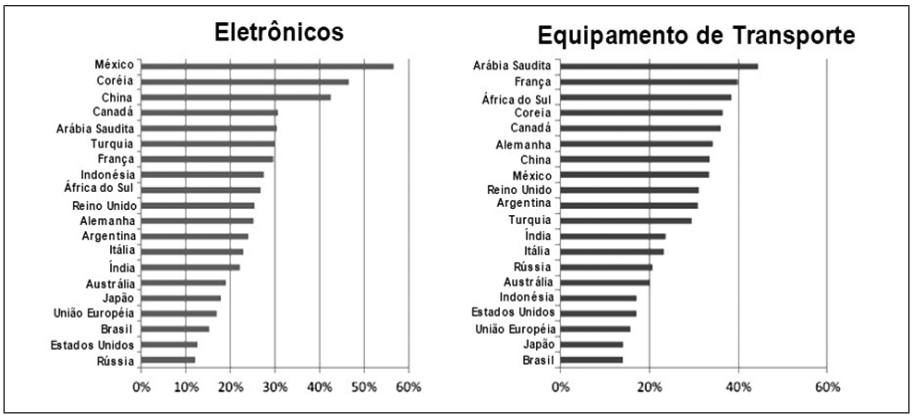
19 Citado em: "Implications of Global Value Chains for trade, investment, development and jobs", de autoria conjunta da OCDE, OMC e UNCTAD, com subsídio para cúpula do G20 de São Petersburgo. Setembro de 2013, p. 12-13.

Gráfico 2. Componente local das exportações brutas, % (2009)



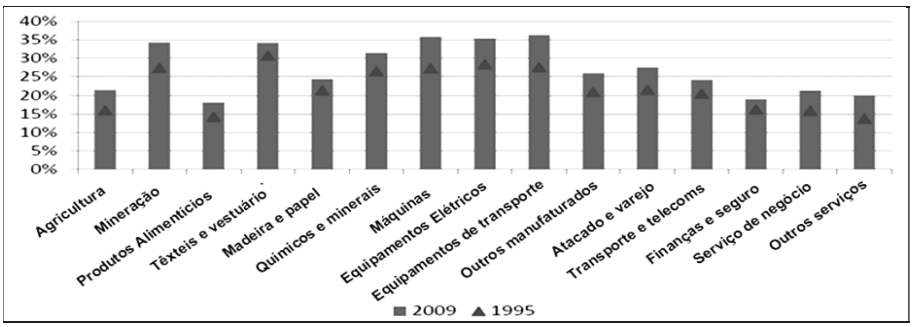
Fonte: OECD/WTO TiVA database. Maio 2013

Gráfico 3. Componentes importados das exportações brutas, eletrônicos e equipamentos de transporte, % (2009)



Fonte: OECD/WTO TiVA database. Maio 2013

Gráfico 4. Valor agregado dos serviços nas exportações brutas mundiais %



Fonte: OECD/WTO TiVA database. Maio 2013

Em contrapartida, o Brasil se sobressai em vários aspectos que reforçam sua atratividade como parceiro econômico. Dentre estes, ressaltam a significativa expansão do mercado consumidor doméstico, acrescido, nos últimos anos, de um contingente superior a 30 milhões de pessoas; as vantagens comparativas em segmentos de alta tecnologia (como ciências agrárias, biotecnologia, energias renováveis, software e aeronáutico); a previsão de robustos crescimentos em infraestrutura nos próximos anos; o forte crescimento de setores domésticos na área de serviços (como bancário, editorial, produção audiovisual e turismo), muitos deles beneficiados pela imagem positiva (*soft power*) do Brasil no exterior; a fluidez de nossas relações regionais e extrarregionais; a reconhecida solidez de nossas instituições e a estabilidade macroeconômica.

Conclusão

A trajetória doméstica e externa da China e do Brasil nos últimos anos revela vários pontos de convergência, em questões como inclusão social e crescimento do mercado consumidor doméstico; estabilidade macroeconômica; baixos níveis de desemprego; fortalecimento das contas externas; e participação conjunta em novos mecanismos de geometria variável, como BRICS, BASIC e G20, que se tornaram atores relevantes do cenário internacional contemporâneo.

Em outros pontos, no entanto, verificou-se um distanciamento no desempenho dos dois países. No início da década de 80 do século passado, Brasil e China tinham aproximadamente a mesma participação no comércio internacional, da ordem de 1,3%. Hoje, o Brasil mantém sua fatia praticamente inalterada, enquanto a parcela da China multiplicou-se por quase dez vezes. Igualmente significativa foi a troca de posição na produção mundial de manufaturas. Além do forte descompasso quantitativo em favor da China, observou-se notório distanciamento em termos de composição setorial, evidenciado pelo crescimento muito mais acentuado da China em segmentos de maior valor agregado do que no Brasil. Diversamente da nossa experiência, a China mostrou-se capaz de manter um ciclo estável de altas taxas de crescimento econômico, embora esteja pagando um preço no campo ambiental – área em que o Brasil constitui referência mundial, com uma participação de cerca de 45% de recursos renováveis na matriz energética.

A enumeração desses fatores de convergência/divergência assume relevância diante da trajetória das relações sino-brasileiras nos últimos anos, que conjuga sinais políticos de alto valor simbólico com crescente dinamismo nos campos de comércio e investimento e da cooperação científico-tecnológica e educacional. O Brasil foi o primeiro país com o qual a China estabeleceu parceria estratégica no mundo[20] e o projeto espacial sino-brasileiro foi o primeiro no mundo na área de alta tecnologia entre países em desenvolvimento. Desde 2009, a China é o principal sócio comercial do Brasil e tem respondido por parcela ascendente de novos investimentos no País, crescentemente direcionados para setores industriais – inclusive de alta tecnologia – e serviços (notadamente na área financeira). Por sua vez, de acordo com os dados disponíveis no momento da elaboração deste artigo, o Brasil foi em 2013 o 8º parceiro comercial da China, e o primeiro entre os membros do BRICS. O Brasil é importante fornecedor de produtos de sensibilidade estratégica para a China, como soja, minério de ferro, frangos congelados e, potencialmente, de petróleo, e lidera o mercado chinês na área de jatos regionais, em que a participação relativa da EMBRAER é da ordem de 77%, conforme dados da empresa brasileira. Esse conjunto de fatores atribui à agenda sino-brasileira um fator de diferenciação positiva, que serve de vitrine para as relações de Pequim com outros países em desenvolvimento, de modo especial na América Latina.

Sem prejuízo disso, o molde atual da agenda sino-brasileira precisa ser reconfigurado, sob pena de cristalizarmos um padrão de inserção internacional do Brasil aquém de nossas possibilidades. Esse processo se beneficia da massa crítica já assumida pelas relações bilaterais, que podem servir de indutoras para as mudanças necessárias, mas certamente requererá também ajustes de rumo de nossa parte.

Começando pelo nosso dever de casa, e tomando como base o atual perfil exportador brasileiro, com presença crescente de produtos básicos, salta aos olhos a urgência de aprimorar o sistema brasileiro de infraestrutura física, essencial para reforçar a competitividade das exportações brasileiras de commodities. A China pode desempenhar papel de relevo nessa empreitada, como demonstrado pela proposta de execução de projeto

20 FENG, Zhongping; HUANG, Jing. Op. cit.

de conexão ferroviária entre os oceanos Atlântico e Pacífico, através de território brasileiro e peruano.

No domínio da alta tecnologia, analistas brasileiros identificam potencial particularmente expressivo de cooperação nos campos de software, tecnologia da informação, convergência digital, medicina, *health care* (as duas últimas em função do processo de envelhecimento da população chinesa) e ciências agrárias. Outros possíveis nichos apontados são mobilidade urbana e interurbana, infraestrutura aeroviária, rodoviária e ferroviária, além de geração de energia limpa[21]. Pelos avanços já alcançados internamente em algumas dessas áreas e pelo efeito multiplicador que exercem sobre a atividade doméstica e a competitividade do setor externo da economia, esses segmentos – muitos deles associados ao setor de serviços, que deverá ser o principal motor da economia chinesa nos próximos anos – poderiam vir a merecer atenção especial no apoio e financiamento a empresas brasileiras, e ser priorizados em um exercício de atualização da agenda sino-brasileira.

Em conexão com o que precede, poder-se-ia estimular a formação de *startups* binacionais com empresas chinesas em setores de alta tecnologia. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) dispõe, desde 2012, do Programa Nacional de Aceleração e *Startups*, o qual poderia servir de base para iniciativas do gênero, desde que tenha seu escopo ampliado para a criação de *startups* com empresas estrangeiras (em sua configuração atual, o programa atende apenas a empresas sediadas no Brasil, ou àquelas estabelecidas por brasileiros residentes no exterior há pelo menos três anos). Uma iniciativa nessa direção seria certamente favorecida pelo intenso processo de internacionalização da economia chinesa, em que um número crescente de pequenas e médias empresas se mostram ávidas por novas oportunidades de negócios no exterior.

Nenhuma estratégia oficial voltada ao fortalecimento do setor produtivo nacional pode prescindir da capacitação de recursos humanos, que será certamente o grande elemento diferenciador de competitividade no atual século do conhecimento. Em novembro de 2014, o Programa Ciência sem Fronteiras, peça-chave nesse processo, contava com 266 bolsas

21 A identificação dos setores foi feita com base em informações do Engenheiro Mauro Lambert Ribeiro do Valle, ex-consultor da SOFTEX e que trabalha atualmente como consultor de empresas brasileiras de software com negócios na Ásia.

para estudantes brasileiros implementadas em universidades chinesas; 449 na Coreia do Sul; e 331 no Japão. As iniciativas sul-coreana e japonesa de oferecimento de estágios para estudantes brasileiros em grandes empresas com negócios no Brasil têm-se constituído em um instrumento valioso nesse esforço de aprimoramento de recursos humanos e deveriam ser reproduzidas na China.

Além das profundas mudanças institucionais que realizou nos últimos anos, os avanços na projeção internacional da China foram reforçados pela intensa atividade de negociação de acordos econômico-comerciais. Esses instrumentos buscaram proteger o país de preferências comerciais negativas, aumentar sua segurança quanto ao abastecimento de produtos essenciais, estabelecer certa uniformização de disciplinas sobre questões não tarifárias e proteger seus investidores. A velocidade e intensidade com que essa ofensiva negociadora se desenvolve não podem passar despercebidas pelo Brasil, que pouco se inseriu até o momento nesse processo.

Chamam a atenção, nesse sentido, os dados sobre o peso crescente das CGPs na promoção do crescimento econômico e na projeção de interesses exportadores. A presença brasileira nas CGPs tem-se concentrado em elos da cadeia de *commodities*, de efeito multiplicador mais limitado do que aquele propiciado por segmentos como o de tecnologia da informação. A transição do quadro atual para outro mais dinâmico certamente requererá, ademais de tempo, um esforço de modernização institucional e de identificação de nichos em que o Brasil revele maior competitividade.

A circunstância de que, entre os quatro países mais populosos do mundo, três (todos asiáticos – China, Índia e Indonésia) passam por intenso processo de urbanização e de crescimento de suas camadas de classe média, aponta claramente na direção de fortes mudanças de padrões de consumo. Além da elevação da demanda por alimentos processados, haverá também uma maior procura por bens intangíveis, ligados às chamadas indústrias criativas, nas quais se incluem segmentos como *design*, moda, culinária, produção audiovisual, turismo, jogos eletrônicos e desenhos animados, entre outros. Cientes dessa nova fronteira econômica em expansão, países como o Japão (que criou o programa "*Cool Japan*") estão adotando estratégias ambiciosas de ocupação de espaço. O Brasil está capacitado a beneficiar-se dessas oportunidades, graças ao nosso

soft power e aos progressos em muitos daqueles setores. Os programas de apoio oficial nessa área – como aquele existente no âmbito do BNDES – ao lado de iniciativas como a organização da "Semana do Brasil na China", entre os meses de setembro e outubro de 2013, com atividades em várias cidades chinesas, – e cuja programação atribuiu grande ênfase ao setor de *design* e artes gráficas – são sinais positivos que merecem ser explorados de forma mais regular e intensa.

A transplantação dessas metas para a agenda sino-brasileira é favorecida pelo sentido de visão estratégica que pauta a evolução das relações bilaterais. O pioneirismo dos dois países no estabelecimento da parceria estratégica e do programa espacial teve sequência na elaboração de dois documentos de referência para a condução das relações em uma perspectiva de curto, médio e longo prazo: o Plano de Ação Conjunta 2010-2014 – cujo escopo está sendo atualizado – e o Plano Decenal de Cooperação 2012-2021. É também sobremaneira facilitada pela robusta estrutura institucional do relacionamento, na qual se sobressai o papel da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível e Concertação (COSBAN), que conta no momento com 11 Subcomissões temáticas, que cobrem praticamente todo o conjunto da agenda.

À luz do roteiro de medidas apontado anteriormente, pareceria oportuno valer-se desse quadro institucional para a adoção de algumas iniciativas, indicadas a seguir.

- Em sintonia com o Comunicado da visita do Presidente Xi Jinping ao País, em julho de 2014, pareceria oportuno fortalecer a vertente subnacional das relações, por meio da criação de instância entre governadores dos dois países. Isso se justifica em razão da crescente interação entre unidades da Federação brasileira e do Estado chinês. Iniciativa do gênero foi adotada pela China com os Estados Unidos da América em janeiro de 2011, durante visita da ex-Secretária de Estado Clinton a Pequim.
- Valendo-se de precedente entre a China e a Alemanha, que remonta ao ano 2000, poder-se-ia estudar o estabelecimento mecanismo de discussão sobre questões legais. Respeitadas as configurações diversas dos dois sistemas políticos, essa instância poderia reforçar o conhecimento mútuo em uma esfera que se afigura

de relevância cada vez maior, qual seja, as novas modalidades de interação entre o estado e a sociedade civil. Dentre os pontos já discutidos entre a China e a Alemanha, figuram as garantias constitucionais de proteção do indivíduo (no ano 2000); o papel do poder judiciário nas relações de natureza civil (em 2002); e questões ligadas ao uso da internet (em 2012).

- A cooperação em alta tecnologia e em serviços poderia beneficiar-se do fortalecimento da Subcomissão de Indústria e Tecnologias da Informação, cujo temário ainda ensaia seus primeiros passos, e de uma flexibilização da política oficial em vigor, referente à criação de *startups*, no sentido de facilitar a participação de empresas estrangeiras.
- Poder-se-ia também dar materialidade à inciativa de estabelecimento de uma nova Subcomissão da COSBAN, dedicada a temas de saúde, que esteve em cogitação em 2009. Dentre outros pontos, a nova instância poderia dedicar-se a questões ligadas ao envelhecimento populacional, que constitui desafio comum para ambos os países e apresenta ramificações em muitos outros domínios.
- Na área cultural, atenção especial poderia ser atribuída à cooperação no campo das indústrias criativas.

Em uma avaliação final, procuramos mostrar que a definição de uma agenda densa de cooperação entre o Brasil e a China deve tomar em conta a evolução dos quadros domésticos dos dois países e suas respectivas inserções internacionais, que se traduzem em desafios distintos, mas que se prestam à colaboração e à ação conjunta em diversas áreas.

Nesse espírito, chama a atenção a opção deliberada da China por uma estratégia que integra dois cursos de ação, vistos por alguns como antagônicas: por um lado, mudanças institucionais domésticas, voltadas para soluções que procuram refletir suas especificidades e circunstâncias; por outro, a busca deliberada de maior inserção nas correntes mundiais de comércio, investimento e intercâmbio tecnológico. A experiência chinesa demonstra que as duas se reforçam mutuamente. A consecução dessa estratégia foi certamente favorecida pela existência de um mapa do caminho, com definição clara de objetivos, meios e prazos, e pela

centralidade do PCC em sua implementação. Como é óbvio, não se pode pensar em termos da transplantação da experiência de um país para o outro. Isso não seria fácil, nem desejável. Mas é importante que a consciência dos desafios comuns contribua para plasmar uma agenda de crescente cooperação entre os dois países para os próximos anos. Isso exige trabalho e esforço de parte a parte. Como dizem os chineses, toda caminhada começa com o primeiro passo.

A Base Industrial de Defesa Brasileira e a Política Externa

Rodrigo de Lima Baena Soares*

Para um país como o Brasil – de crescente papel no mundo, de grande extensão territorial e de variados e imensos recursos naturais –, o fortalecimento e a expansão de sua Base Industrial de Defesa (BID) constituem prioridade e desafio estratégicos que interessam ao conjunto da sociedade.

País pacífico que sempre privilegiou, em sua história diplomática, a solução negociada de controvérsias, o Brasil não tem inimigos externos e, em seu entorno geográfico, mantém relações fundadas na paz e na cooperação com seus vizinhos há mais de 140 anos. A vocação para a convivência harmônica é parte da identidade nacional, conforme preconiza a Estratégia Nacional de Defesa[1].

Nesse contexto, alguns chegam a levantar dúvidas quanto à necessidade e oportunidade de o Brasil engajar-se em projetos de reequipamento e modernização de suas Forças Armadas e, de forma mais ampla, quanto à relevância de construção e manutenção de uma Base Industrial de Defesa com credibilidade e eficiência. Talvez com base na premissa, inegavelmente correta, de que o Brasil está em paz e não há no horizonte qualquer perspectiva de guerra com outro país, conclui-se incorretamente que não haveria razão para que nossas FFAA estivessem bem equipadas. Costuma-se argumentar, nessa perspectiva, que os recursos destinados à Defesa poderiam ser mais bem aproveitados como contribuição à superação dos inúmeros desafios econômicos e sociais que ainda persistem para o País.

* Rodrigo de Lima Baena Soares, diplomata de carreira, é chefe da Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF) do Ministério das Relações Exteriores. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

1 Estratégia Nacional de Defesa. Introdução, p. 41, Ministério da Defesa, 2014.

A crer em tais linhas de raciocínio, o Brasil poderia, então, considerar-se desobrigado da proteção de sua população e de seu território. Ao fazê-lo, estaria implicitamente renunciando à sua independência e à sua autonomia e ao que estabelece a própria Constituição Federal, em seu artigo 21: "Compete à União: II – declarar a guerra e celebrar a paz e III – assegurar a defesa nacional".

O imediato Pós-Guerra Fria levou à infundada (como se viu em seguida) crença de que se descortinaria uma era de Paz. Chegou-se a aventar que um só país teria condições de projetar poder de forma ilimitada, como uma espécie de *hiperpotência*, conforme apregoava o Chanceler francês da época da coabitação Chirac-Jospin, Hubert Védrine.

Os fatos mostraram que a razão estava (e está) com aqueles que alertavam para a volatilidade das relações internacionais e a fragmentação do poder mundial. Disputas em torno de recursos naturais aceleraram-se, antigas rivalidades voltaram à tona e mais países passaram a influenciar os destinos da comunidade internacional. A essa realidade mais porosa e fluida, combinam-se elementos novos como as ameaças ligadas a temas como pirataria, narcotráfico e bioterrorismo e ações de grupos não estatais. Como consequência, o cenário estratégico-militar global assume caráter crescentemente instável e de pouca previsibilidade.

Em tal contexto, países que, por ação ou omissão, optem por não dispor de capacidades dissuasórias adequadas poderão, com efeito, estimular o surgimento de ameaças à sua segurança, ou contribuir para dar concretude àquelas de caráter apenas potencial.

A redução das vulnerabilidades brasileiras passa pelo aumento do preparo para enfrentar essas potenciais ameaças e agressões. O País deve ter as capacidades necessárias para exercer o controle e a soberania sobre suas águas jurisdicionais, seu território e seu espaço aéreo.

Base Industrial de Defesa: Desenvolvimento recente e perspectivas

A partir da década de 1960, a constituição de uma Base Industrial de Defesa, diversificada e independente, passou a fazer parte da agenda das Forças Armadas brasileiras de forma mais ativa. O material militar disponível no Brasil, na grande parte dos casos, estava se tornando

obsoleto, com muitos equipamentos utilizados como excedentes de guerras. O contexto econômico de final daquele período até meados da década posterior também favoreceu o processo de reequipamento das Forças Armadas. O Governo brasileiro lançou importantes projetos na área de produtos de defesa, destacando-se a construção das fragatas da classe Niterói (1970) e dos aviões de treinamento e ataque leve a jato Xavante, e a instituição do Programa Nuclear da Marinha, em Iperó (SP). A criação da EMBRAER (à época empresa de capital misto e controle estatal), em 1969, representou um marco no desenvolvimento da indústria aeronáutica brasileira. Empresas de capital privado como a Avibras Indústria Aeroespacial, fabricante do sistema de foguetes de artilharia Astros II, e a Engenheiros Especializados (Engesa), fabricante dos veículos blindados de reconhecimento (EE-9 Cascavel) e de transporte (EE-11 Urutu), ambos sucessos de exportação, também contribuíram de forma significativa para a consolidação e a expansão da BID.

Esse ciclo de prosperidade conheceu significativa retração, no plano interno, com a crise econômica de princípios da década de 1980, tempos de inflação alta, apreciação do câmbio e descontrole das contas públicas. Assim, o caminho para a retomada do crescimento do setor industrial de defesa brasileiro, sobretudo para as grandes empresas, passava pelo mercado externo. Entre 1985 e 1986, o Brasil alcançou a nona posição entre os maiores exportadores mundiais de produtos de defesa, concentrados em produtos de baixo ou médio teor tecnológico. Os principais destinos eram os países do Oriente Médio e da África do Norte (46%), além da América do Sul (28%).

Mais adiante, na virada para a década de 1990, o mercado externo também sofreu forte desaceleração. As ilusões do início do período pós-guerra fria quanto à emergência de um mundo pacífico e estável, a redução dos orçamentos militares e a repentina disponibilidade de estoques de material bélico descomissionados da ex-URSS deprimiram o mercado global de armamentos, o que levou a um acelerado processo de reestruturação industrial do setor em escala mundial, com a concentração das indústrias de defesa em grandes conglomerados. Como consequência, o comércio internacional de equipamentos de defesa, após um pico de US$ 46,4 bilhões transacionados em 1982, reduziu-se para US$ 17,9 bilhões em 2002.

O Brasil não poderia ter ficado imune a esse processo. Grandes projetos como o avião de caça AMX e o carro de combate Engesa EE-T1 Osório, não obstante seus reconhecidos méritos técnicos, revelaram-se grandes decepções comerciais, em boa medida em função da retração do mercado de defesa à época, tanto interno quanto internacional.

Após um período de estagnação e falta de perspectivas ao longo da década de 1990, marcado pelo desaparecimento de empresas de grande relevância estratégica e potencial comercial, incluindo a própria Engesa (que faliu em 1991), o início do presente século marcou uma retomada vigorosa da Base Industrial de Defesa no Brasil. A partir de então, tem havido um reaparelhamento das Forças Armadas em diversos países, com as exportações globais do setor atingindo um valor de US$ 30 bilhões em 2011 (com um aumento de 55,75% em comparação a 2002). As condições externas e internas passaram a viabilizar a revitalização da BID e torná-la compatível com o crescente e fortalecido papel do Brasil no cenário internacional.

O arcabouço jurídico, regulatório e tributário para o trato das questões ligadas à BID foi ampliado e atualizado, com significativos estímulos ao desenvolvimento da produção e da exportação de produtos de defesa. Ponto de inflexão no modo como o Brasil trata da indústria de defesa foi a sanção, pela Presidenta Dilma Rousseff, em março de 2012, da Lei 12.598, marco legal para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa no País. Além de instituir um marco regulatório para o setor, o instrumento legal estabeleceu um regime de desoneração tributária ("Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa" – RETID) de forma a diminuir o custo de produção de empresas legalmente classificadas como estratégicas e estabelece incentivos ao desenvolvimento de tecnologias indispensáveis ao Brasil.

De imediato, a regulamentação traz a possibilidade de credenciar Empresas Estratégicas de Defesa (EED), homologar Produtos Estratégicos de Defesa (PED) e mapear as cadeias produtivas do setor. A lei também permite estimular as compensações tecnológicas, industriais e comerciais (*offset*) e fomentar o conteúdo nacional da Base Industrial de Defesa, bem como incrementar a pauta de exportações de produtos de defesa. A criação da Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID), órgão colegiado de alto nível, que possibilita a participação, junto com o

Ministério da Defesa (MD), de outras entidades e órgãos de governo no credenciamento das empresas estratégicas de defesa e na homologação dos produtos estratégicos, representou importante passo no fortalecimento da BID. Até o momento, 55 empresas já foram classificadas como Empresas Estratégicas de Defesa. O Itamaraty tem assento na CMID.

O quadro de estímulo ao fortalecimento da BID completa-se com o Programa de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), previsto na END, e que reunirá as ações planejadas pelo Ministério da Defesa, incluindo a harmonização dos projetos das Forças Armadas; a recuperação da capacidade operacional; pesquisa, desenvolvimento e ensino; transferência de tecnologia e aquisição de equipamentos de defesa. Permitirá ainda que as Forças Armadas consolidem requisitos para a aquisição de equipamentos, ampliando a eficiência e diminuindo custos. Para a indústria nacional, que terá a responsabilidade de prover boa parte dos meios previstos no PAED, o Plano serve como forte incentivo ao desenvolvimento do setor, na medida em que se preveja um horizonte mais claro para os programas de defesa. O programa Inova Aerodefesa, coordenado pela FINEP, também vai nesse sentido ao impulsionar a produtividade e a competitividade dos setores aeroespacial e de defesa por meio da inovação tecnológica. Parcela importante do suporte financeiro do Inova Aerodefesa é constituída por recursos não reembolsáveis, capazes de impulsionar a inovação em áreas variadas como radares, comunicações submarinas e tecnologia digital.

De todo modo, o cerne da questão, para a BID, reside na garantia da demanda previsível e estável de produtos, dadas as especificidades do setor. As aquisições de defesa envolvem a capacidade de, principalmente, olhar para o futuro. Produtos de defesa, em geral, requerem planejamento de longo prazo, regularidade e previsibilidade. Há ainda, entretanto, alguns pontos pendentes para fazer avançar a Indústria de Defesa, sobretudo quanto ao financiamento e às garantias às exportações.

Do ponto de vista doutrinário, a publicação da edição revista da Política Nacional de Defesa, em 2005, e, sobretudo, o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, e do Livro Branco de Defesa Nacional, em 2012, favoreceram a sedimentação na sociedade brasileira e, também em setores governamentais, da compreensão acerca do elo indissociável entre defesa e desenvolvimento.

Essa associação – Defesa e Desenvolvimento – forma o alicerce da concepção doutrinária da Base Industrial de Defesa. Ao se incorporar ao próprio desenvolvimento da sociedade, a BID revela-se um importante gerador de inovação, renda e emprego. Grande parte das tecnologias desenvolvidas para a defesa tem aplicação dual. Estudos europeus indicam que 60% da pesquisa em defesa têm transbordamento para o âmbito civil, contra 20% em sentido inverso. Para cada euro investido em produtos estratégicos, o Estado recuperaria 1,6 euro[2].

Como exemplos do *spill-over* (transbordamento) da tecnologia militar para aplicações civis, podem-se citar a Internet e o telefone celular, originalmente desenvolvidos para comunicações militares. As origens do *boom* tecnológico do Vale do Silício no Oeste norte-americano também remontam à indústria de defesa, sobretudo à Marinha dos EUA. Adicionalmente, o elevado teor tecnológico desses produtos leva a que o setor de defesa apresente os melhores indicadores, em comparação a outras atividades econômicas, no que tange à agregação de valor.

O setor de defesa é definido pela demanda. Em razão das particularidades do setor, os Estados Nacionais cumprem papel determinante no desenvolvimento da indústria. Após o desenvolvimento dos produtos, os Estados garantem a demanda das empresas nacionais por meio de encomendas públicas para equipar suas forças armadas com os produtos desenvolvidos. No Brasil, o componente da demanda militar interna é insuficiente, a exemplo de grande parte dos países, para garantir o retorno dos investimentos realizados. Daí a relevância de se buscar a inserção dos produtos de defesa no mercado externo. Ao Estado, além do papel fundamental exercido na viabilização financeira da comercialização, compete desempenhar funções de promoção comercial como agente da garantia política nas operações ligadas a produtos de defesa.

Cabe notar igualmente que o mercado internacional de defesa não é caracterizado pela livre concorrência. Aos Estados compete a determinação, de forma autônoma, das regras de abertura de seus respectivos mercados de defesa à concorrência externa. O comércio internacional de produtos de defesa não está submetido às disciplinas da Organização Mundial do Comércio (OMC).

2 ACHEAR. «La défense dans un monde en mutation. Paris: La documentation française», 2012. (Collection armement et sécurité).

A questão do "Offset"

Estima-se que as compensações comerciais (*offset)* representem entre 10 e 15% do comércio internacional. Calcula-se ainda em 90% o percentual dos contratos de *offset* relacionados a aquisições de produtos de defesa.

A "Comissão das Nações Unidas para o Direito Internacional Comercial" (UNCITRAL) define *offset* como "elemento, agente ou bem que contrabalancearia um contrato ou acordo qualquer". A ideia mais ampla de *offset* é a obrigação do exportador de realizar investimentos no país comprador como condição para vencer um contrato ou licitação.

Na determinação das parcerias em defesa, conforme preconiza a Estratégia Nacional de Defesa, o Brasil deverá privilegiar "associações estratégicas abrangentes", que possibilitem o desenvolvimento da capacidade tecnológica nacional. Nesse contexto, políticas compensatórias em programas de aquisições de produtos de defesa ocupam parcela significativa das negociações nessa área.

Os *offsets* previstos em contratos revelam-se um grande facilitador nas negociações internacionais em defesa. Os benefícios para um país como o Brasil são consideráveis na absorção de novos investimentos, geração de empregos, oportunidades para pequenas e médias empresas, aumento dos fluxos de comércio e, sobretudo, a transferência de tecnologia e a incorporação de inovações tecnológicas, capazes de promover a autonomia e a independência da Base Industrial de Defesa. Além do impacto positivo sobre a economia, os governos contam com os investimentos gerados pelos *offsets* para igualmente justificar recursos alocados para a defesa, sobretudo em países que não corram risco iminente de entrar em conflitos armados. Também em matéria de defesa, em países democráticos, a opinião pública influencia as políticas governamentais.

Do ponto de vista do país exportador, os *offsets* podem facilitar o acesso a mercados que, de outra maneira, seriam difíceis de penetrar. As compensações previstas em contratos na área de defesa implicam, muitas vezes, o estabelecimento de parcerias industriais com empresas locais na produção ou no desenvolvimento de produtos. Podem assim criar associações de longo prazo e impulsionar a presença de empresas estrangeiras na diversificada cadeia produtiva de defesa. Apenas a Força

Aérea Brasileira tem atualmente 16 acordos de *offset* em vigor, totalizando R$ 11 bilhões, relativos a 12 projetos distintos[3].

No Brasil, a utilização do *offset* como ferramenta de desenvolvimento da BID remonta à década de 1970, sobretudo quando da construção do Centro Integrado de Defesa e Controle do Tráfego Aéreo (CINDACTA I), que envolveu a celebração de acordo de compensação comercial com a França, mediante o qual esse país se obrigou a comprar 41 aeronaves Xingu (EMB-121), até hoje utilizadas para o treinamento de pilotos de transporte da *Armée de l´Air*. O grande marco na política de *offsets* para o Brasil, entretanto, data do final da década de 1970, quando da criação do programa "AMX", central para a indústria aeronáutica brasileira dar o bem-sucedido salto para os eficientes e competitivos jatos que produz hoje, com grande aceitação mundial.

O AMX foi concebido como avião monomotor, monoposto, especializado em missões de ataque, com longo alcance (compatível com as dimensões continentais de nosso país, incluindo capacidade de reabastecimento em voo) e a incorporação de tecnologias avançadas de sistemas de computação, navegação e ataque e contramedidas eletrônicas. Resultou de uma associação entre as empresas italianas *Aeritalia* e *Macchi* (que vieram a ser fundir em uma só empresa, a Alenia Aermacchi) e a EMBRAER. A empresa brasileira responderia por 1/3 do programa e dos custos, sendo responsável pelas seções das asas, empenagem e testes de fadiga da estrutura, ao passo que a Aermacchi e a Alenia responderiam pelos outros 2/3 e produziriam a fuselagem, os sistemas de bordo, e procederia aos testes estáticos e com armamentos.

A importantíssima experiência obtida com o projeto AMX, por meio do qual foram absorvidas tecnologias como a de aviônica e integração de sistemas, foi fundamental para o posterior desenvolvimento, pela EMBRAER, da família ERJ-145, um dos maiores sucessos comerciais da empresa. Arcando com apenas 30% dos custos do projeto temos total domínio tecnológico dos processos envolvidos na produção, demonstrando as maiores possibilidades e benefícios concretos do desenvolvimento conjunto sobre o *offset*. Esses exemplos demonstram que a maior empresa

3 Entrevista do Brigadeiro José Augusto Crepaldi, chefe da Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) – órgão responsável pelas especificações técnicas do projeto FX-2 – à revista da ABIMDE, agosto de 2014.

do setor de Defesa do País, a EMBRAER, aprendeu e se beneficiou da absorção de conhecimento, que lhe possibilitou atingir o tamanho e o nível de competitividade mundial de que dispõe hoje.

A questão do *offset* se relaciona também à ausência de uma instituição pública no Brasil que possa incrementar as potencialidades nacionais nas vendas externas de produtos de defesa, de modo a facilitar a promoção de negócios, conferir maior segurança jurídica e apoiar pequenas e médias empresas. O que mais se assemelharia a um ente dessa natureza no Brasil seria a EMGEPRON, empresa pública de direito privado, vinculada ao Comando da Marinha, mas que conta com limitações estatutárias que a impedem de exercer o papel de intermediário para a comercialização de produtos de defesa, com faculdade para operacionalizar contratos de compensação tecnológica, comercial e industrial.

Com vistas a suprir tal lacuna, a Portaria Interministerial MD/MDIC 1.426, de 7 de maio de 2013, determinou a constituição de um Grupo de Trabalho, com o objetivo de realizar estudos e identificar ou propor medidas de fomento para a ampliação da capacidade da Base Industrial de Defesa, com a possível criação de uma *trading* de defesa. Em vista da complexidade e da natureza particular da estrutura do comércio internacional de produtos de defesa, a busca da constituição de uma *trading* talvez não responda adequadamente às necessidades de um País com as características do Brasil. No plano internacional, as *tradings*, na verdade, representam uma pequena parcela das instituições governamentais dedicadas a negociar exportações e importações de produtos de defesa, como nos casos da *Rosoboronexport* russa e a *Ukrspetsexport* ucraniana. Os modelos mais utilizados vão desde agencias governamentais como a *Direction Générale de L'Armement* (DGA) francesa até programas como o *Foreign Military Sales* estadunidense. É fato que a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) do Ministério da Defesa, em 2012, significou importante passo com vistas a desenvolver a indústria de defesa brasileira, mas carece de mandatos mais amplos e robustez orçamentária para oferecer o apoio nas negociações internacionais de que necessitam as empresas da área de defesa.

A experiência internacional e o renascimento da BID brasileira apontam para a necessidade de o País contar com estrutura que possibilite a ampliação das exportações de produtos de defesa, redução

dos custos operacionais das empresas e o reforço do papel do Governo como garantidor dos contratos. Esse último aspecto vem sendo objeto de demanda crescente por parte de parceiros do Brasil em processo de aquisições de produtos de defesa, sobretudo os da América do Sul e da África.

Parcerias com os vizinhos

O Brasil mantém com seus vizinhos sul-americanos uma pacífica e frutífera cooperação em diversos campos e pôde estabelecer, nas últimas décadas, parcerias em defesa, sobretudo nas áreas naval e aeronáutica.

Apesar de pequeno em comparação com os mercados norte-americano, europeu e asiático, o mercado de defesa na América do Sul se apresenta como uma opção para a expansão das exportações brasileiras de produtos de defesa. No período 2000-2010, os países da região absorveram 56% das exportações brasileiras, contra 25% no período 1980-1989 e 11% no período 1990-1999[4]. Na América do Sul, o Brasil é, de fato, grande exportador de produtos de defesa, mas busca também estabelecer fluxos em sentido inverso, ao adquirir recentemente quatro lanchas blindadas de patrulha fluvial da Colômbia. Essas embarcações são empregadas em missões de vigilância, fiscalização e transporte de tropas na Amazônia. Em parceria com países que compartilham essa região, o Brasil desenvolve também projeto de navio-patrulha fluvial. Com a Argentina, assinamos, à margem da apresentação pública do KC-390, importante acordo de cooperação bilateral que garantirá base jurídica e política para a ampliação de projetos conjuntos no setor aeronáutico, denominado "Aliança Estratégica em Indústria Aeronáutica (AEIA)". Na ocasião, o Ministro da Defesa argentino também anunciou a decisão de seu governo de iniciar as negociações para aquisição de 24 caças suecos Gripen NG, que serão produzidos no Brasil.

Dentre os objetivos do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) está o de promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da Indústria de Defesa[5]. Estabelecido em 2008, apenas sete meses após a criação da própria UNASUL, o CDS vem apresentando resultados tangíveis na área

4 Dados da Associação Brasileira da Indústria de Material de Defesa e Segurança (ABIMDE).

5 Artigo 5º (f) do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

de cooperação em defesa, do que são exemplos os projetos do Avião de Treinamento Básico e do Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT).

O primeiro, em desenvolvimento na *Fábrica Argentina de Aviones "Brigadier San Martín" S.A., (FAdeA)*, chamado de UNASUL-I, será utilizado para treinamento primário básico. Trata-se do primeiro projeto regional com significativo teor tecnológico na área aeronáutica-militar, que, além de suprir a necessidade de aeronaves de treinamento básico, também ajudará no desenvolvimento das indústrias de defesa dos países sul-americanos, sobretudo por meio do intercâmbio operacional e gerencial com empresas brasileiras. Muito embora contribua para o desenvolvimento das unidades do UNASUL-I, o Brasil não deverá adquiri-las por já contar com suas próprias aeronaves com as mesmas características e não estar em fase de substituição de sua frota de treinamento.

Ainda na área de indústria e tecnologia de defesa, os países da região associaram-se no esforço de desenvolver e produzir um Veículo Aéreo Não Tripulado regional. Os VANTs guardam aplicações diversas. No âmbito civil, têm sido utilizados para coleta de dados científicos, como condições climáticas, dados oceanográficos em grandes profundidades, imagens de sensoriamento remoto, medidas de depósitos de minérios e petróleo, entre outros. No militar, têm sido empregados em tarefas de vigilância, reconhecimento, controle de tiro e, no caso de VANTs armados, mesmo em missões de combate (ataque ao solo e combate aéreo).

Para os membros do CDS, o desenvolvimento de um VANT regional, não armado, representa oportunidade de fortalecer o monitoramento das fronteiras, sobretudo no combate aos ilícitos. Dada a sua grande flexibilidade, trata-se de plataforma útil para atender aos requisitos de diversos países da região e poderá, no futuro, representar importante item de exportação para países com condições socioeconômicas semelhantes.

Projetos estratégicos do Brasil

a. *PROSUB:* Maior projeto na área de defesa no Brasil, o "Programa de Desenvolvimento de Submarinos" envolve dois fatores de elevada importância para o País: o estratégico e o tecnológico-industrial. Estratégico porque possibilita ao Brasil contar com instrumento de grande capacidade dissuasória, sobretudo o

submarino de propulsão nuclear, que guarda fonte virtualmente inesgotável de energia. Se considerarmos que 90% do nosso petróleo são extraídos *off-shore* e 95% do nosso comércio exterior são transportados por via marítima, os cinco submarinos (quatro convencionais diesel-elétricos, e o de propulsão nuclear) emprestam uma nova dimensão ao Poder Naval brasileiro. Tecnológico-industrial porque representa inegável salto de qualidade na busca de maior autonomia tecnológica e fortalecimento da indústria nacional. O processo de transferência de tecnologia – de êxito reconhecido pelos envolvidos no programa – contribui com a formação e a qualificação de mão de obra especializada na França e a capacitação da indústria brasileira nas áreas de eletrônica, mecânica, química e de construção naval.

b. *O F-X2* também elevará de forma significativa a base tecnológica brasileira na área aeronáutica. Trata-se de parceria Brasil-Suécia, pela qual está previsto o desenvolvimento conjunto de 36 aeronaves multimissão Gripen, fabricados pela SAAB, a serem utilizadas pela Força Aérea Brasileira em atividades de defesa aérea, patrulhamento do espaço aéreo e reconhecimento. O Brasil ficará ainda responsável pelo desenvolvimento da versão de dois lugares do caça. O projeto deverá assegurar a obtenção de tecnologias essenciais ao setor aeronáutico, com pleno acesso aos códigos-fonte indispensáveis para que o Brasil possa, no futuro, seguir desenvolvendo, de forma autônoma, esses sistemas. Adicionalmente, possibilitará a criação e o crescimento de várias empresas genuinamente brasileiras, associadas à produção do Gripen NG no País. A exemplo do PROSUB, o programa prevê também um amplo programa de capacitação de pessoal.

c. *O KC-390*, cuja apresentação pública se realizou em outubro de 2014 e cujo primeiro voo teve lugar em fevereiro de 2015, é um projeto entre a Forca Aérea e a EMBRAER, que prevê a produção de um avião a jato de transporte militar e reabastecimento em voo, associada ao crescimento da indústria nacional, com desenvolvimento tecnológico. Maior aeronave já produzida e fabricada no País, o KC-390 entra num nicho de mercado com grandes possibilidades de exportação para países que deverão, em

breve, substituir suas aeronaves desse mesmo porte, sobretudo o Hércules C-130. A participação de Argentina, Portugal e República Tcheca traz uma dimensão internacional ao projeto que o credencia a ser um centro de integração de uma cadeia produtiva entre países que contam com tecnologias relevantes e histórico respeitável. No caso da Argentina, os investimentos feitos para a produção de peças do KC-390 na Fábrica Argentina de Aviões de Córdoba tiveram significativo papel na revitalização da indústria aeronáutica daquele país.

d. *SISFRON:* O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), cujo projeto piloto entrou em operação no mês de novembro de 2014, tem como propósito fortalecer a atuação do Exército Brasileiro na faixa de fronteira e ajudar a promover maior interação entre as Forças Armadas e órgãos de segurança pública e inteligência. Orçado em R$ 12 bilhões, o SISFRON deverá ser implantado de forma gradual ao longo de dez anos (2012-2021), e monitorará uma área correspondente a aproximadamente 27% do território nacional. Além de servir como instrumento para o fortalecimento da atuação do Exército na faixa de fronteira, o SISFRON permitirá o compartilhamento de seus produtos e serviços com outros órgãos governamentais em todos os níveis. Por envolver a indústria nacional de defesa desde a sua concepção, o projeto impulsionará a capacitação tecnológica e o domínio de conhecimentos considerados indispensáveis à defesa do país, o que se reflete no fato de o projeto ter 75% de conteúdo nacional. Além dos benefícios diretos decorrentes do aprimoramento do controle das fronteiras terrestres no campo da segurança pública e do combate e prevenção da criminalidade, o SISFRON deverá constituir um importante instrumento de integração regional, impulsionando a cooperação militar com países vizinhos no campo da segurança transfronteiriça. Adicionalmente, espera-se que sua implantação exitosa abra caminho para a exportação de produtos e serviços por parte das empresas brasileiras envolvidas no projeto.

e. *A-Darter:* Exemplo de cooperação Sul-Sul, o míssil de 5ª geração ar-ar, desenvolvido conjuntamente por Brasil e África do Sul,

traz diversos ganhos tecnológicos para o Brasil. A produção do novo míssil conta com a participação de empresas nacionais, beneficiárias dos projetos de transferência de tecnologia em áreas como sistemas óticos, navegação, sensores e processamento de imagens. O Brasil ingressou no desenvolvimento do míssil em 2006, e será coproprietário dos direitos de propriedade intelectual e industrial. O A-Darter será ainda integrado ao sistema de armas do Gripen NG.

Relações Exteriores e a Base Industrial de Defesa

"Não se pode ser pacífico sem ser forte". A frase do Barão do Rio Branco expressa, de forma clara, a necessidade de se articular política externa com política de defesa. Em variados edifícios das Forças Armadas e no próprio Ministério da Defesa, encontramos homenagens a Rio Branco, cuja obra de consolidação de nossas fronteiras é memorável e única na América do Sul, considerando a extensão territorial, aliado ao fato de ter sido um processo desbravador de regiões afastadas e inóspitas, principalmente no caso da Amazônia.

O patrono da diplomacia brasileira tinha uma visão muito nítida do papel da Defesa e de sua relação com a política externa. Buscou a resolução das questões político-diplomáticas com métodos pacíficos, de forma permanente e obstinada, ciente das dificuldades inerentes à época. Nunca deixou de ser um construtor da paz. Ao mesmo tempo rejeitava, com vigor, o pacifismo indefeso e uma defesa delegável a terceiros. Rio Branco insistiu na necessidade de o País contar com poder militar adequado para sua defesa e apoiou o reequipamento das Forças Armadas brasileiras, defasadas em tecnologia à época. A busca da paz e da cooperação, respaldada em capacidades militares adequadas, mostrava-se, para o nosso patrono, a grande estratégia para lidar com as instabilidades do meio internacional[6].

A política externa desempenha papel de relevo no processo de consolidação e fortalecimento da base industrial e tecnológica de defesa.

6 Na mensagem presidencial de 1904, encaminhada pelo Presidente Rodrigues Alves ao Congresso Nacional, fica clara a posição de Rio Branco: "A nossa Marinha não está aparelhada para satisfazer as justas aspirações do povo brasileiro que a deseja converter em importante fator de defesa nacional".

As características das parcerias em defesa – de longo prazo, baseadas em confiança recíproca e com ativa participação do Estado – requerem esforço de coordenação político-diplomática permanente entre Governos em assunto de grande complexidade e sensibilidade. Na definição de parceiros estratégicos, afigura-se central levar em conta questões relativas às prioridades da política externa, às credenciais de confiança do potencial parceiro e aos ganhos geopolíticos que uma eventual parceria traria, além da incorporação de elementos técnicos para o desenvolvimento da indústria nacional.

A política externa, como parte do projeto nacional de desenvolvimento do País, deve acompanhar e integrar-se no esforço de avançar em uma área de grande importância estratégica. A política externa e a política de defesa se articulam e se complementam no esforço pelo desenvolvimento nacional e na projeção externa do País. A estratégia de inserção internacional do Brasil na área de defesa passa pela definição dos instrumentos de atuação e pela identificação de prioridades entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Defesa, de forma conjunta e coordenada.

Na busca pelo fortalecimento da BID, em vista da natureza soberana e estratégica desses assuntos, a decisão por um determinado país como parceiro em indústria de defesa se reveste de claro componente político-diplomático. A política nacional de exportação de produtos de defesa (agora em fase de atualização) requer estreita coordenação intergovernamental, com ativa participação do Itamaraty, dados os impactos político-estratégicos dessas operações. Há casos de pedidos de exportação de produtos de defesa com potencial de influenciar o equilíbrio estratégico-militar global ou regional.

O controle de exportações é tarefa essencialmente política, por se tratar de ação de evidente impacto estratégico. Adicionalmente, operações de exportação de produtos de defesa são, muitas vezes, condicionadas a iniciativas de cooperação intergovernamental como treinamento e capacitação de pessoal. Também os acordos de cooperação em defesa, negociados conjuntamente pelo Itamaraty e Ministério da Defesa, entre o Brasil e parceiros externos, geralmente incluem disposições sobre aquisições de produtos de defesa.

A crescente sofisticação dos sistemas de defesa brasileiros implica também cuidado ainda maior quando da autorização para a conclusão

de negociações na área de produtos de defesa por parte das empresas brasileiras. Tais negociações devem também estar em sintonia com as diversas obrigações e compromissos assumidos pelo Brasil no campo do desarmamento e da não proliferação e do controle de tecnologias sensíveis e duais. Adicionalmente, o quadro dinâmico da aplicação dos regimes de sanções instituídos pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e rotineiramente introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro por meio de decretos presidenciais, requer acompanhamento atento por parte das Relações Exteriores, de forma a impedir a autorização de operações de exportação de produtos de defesa em desacordo com embargos de armas impostos pelo referido órgão.

Ao incorporar a vertente da Indústria de Defesa, a política externa confirma-se como parte do esforço nacional em prol do desenvolvimento tecnológico autônomo, da inovação, da geração de empregos qualificados e de exportação de produtos de alto valor agregado. Trata-se de setor estratégico da economia brasileira, no qual o interesse nacional se mostra claro e o Ministério das Relações Exteriores desempenha papel de particular relevância.

Deve o Brasil reconhecer o Kôssovo?

Arthur Henrique Villanova Nogueira*

Em 17 de fevereiro de 2008, deputados kossovares de etnia albanesa, reunidos na Assembleia Nacional do Kôssovo[1], em Prístina, declararam a independência daquela que, desde 1912, fora uma província da Sérvia. Vinte e quatro horas depois, oito países, entre eles os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha e a Turquia, reconheceram a declaração. A Alemanha anunciou seu reconhecimento dois dias depois e, até o final do mês, 21 países haviam apoiado a iniciativa. Desde então, 108 países reconheceram a República do Kôssovo como um dos mais novos Estados soberanos do mundo.

Não foi unânime, porém, a reação da comunidade internacional. Oitenta e cinco membros das Nações Unidas não aceitam a independência do Kôssovo, entre eles os BRICS e a maioria do G77. Dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, dois – China e Rússia – não reconhecem o Kôssovo. Na União Europeia, cinco de seus 28 integrantes – Chipre, Grécia, Eslováquia, Espanha e Romênia – refutam a declaração. O Brasil considera o Kôssovo província sérvia, embora receba pressões das grandes potências europeias e dos Estados Unidos para rever sua posição.

Procuro responder abaixo a algumas questões ligadas ao impasse internacional em torno do Kôssovo: o que torna polêmica sua independência? Por que o Brasil não a reconhece? E por que preocupar-se: não é o Kôssovo apenas incidente menor no contexto das relações internacionais, particularmente no da política externa brasileira?

---

* Arthur Henrique Villanova Nogueira é diplomata de carreira. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

1 Em sérvio, o nome da província escreve-se *Kosovo* e pronuncia-se *Kôssovo*. Os albaneses escrevem *Kosova*. No Brasil, a palavra vê-se grafada ora como Kosovo, ora como Kossovo, mas raramente com acento. Como a pronúncia original não constitui atentado ao português, adoto a grafia *Kôssovo*. O nome "Kôssovo" tem por raiz a palavra sérvia "*kos*", o melro.

A importância da controvérsia fica logo evidente àquele que se interesse pelo assunto. Como diz Winship, "*local events in the Balkans have been demonstrated to be influenced by and to have an influence upon events concerning the international community*"[2]. Não é na dimensão física do Kôssovo, no seu potencial destrutivo ou na possibilidade de explodir em novo conflito armado que reside sua relevância. O tema é candente em vários níveis: (i) acadêmico, onde suscita questões legais sobre soberania, integridade territorial, autodeterminação, secessão, reconhecimento, responsabilidade de proteger, entre outras, e questões filosóficas sobre duas doutrinas distintas: a realista e a liberal; (ii) político, ao envolver a comunidade internacional no dilema do reconhecimento; ao confrontar as potências ocidentais à Rússia e, menos diretamente, à China; ao desafiar a legitimidade do Conselho de Segurança; (iii) humano, pois é mister não esquecer que se trata de pessoas e de sociedades, os sérvios e os albaneses, com seu passado e suas aspirações, ambos diante de problemas em escala que escapa a suas forças, como desenvolvimento, reconciliação, normalização das relações com os vizinhos, aceitação das diferenças, reposicionamento de suas crenças tradicionais, inclusive as religiosas. Outras indagações podem ser formuladas, como o papel dos Estados Unidos na história recente da Europa, as oportunidades e dificuldades encontradas na tentativa de se construir um novo país, a evolução da "questão albanesa", a presença do islã na Europa etc. Por fim, note-se que, ao despontar a crise ora em curso na Ucrânia (Crimeia, Donetsk e Luhansk), dois atores de peso, os presidentes Vladimir Putin e Barack Obama, logo mencionaram o Kôssovo em seus pronunciamentos. Esses e outros comentários não foram necessariamente no mesmo sentido, mas ficou claro que o Kôssovo é precedente vivo e significativo.

Para o Brasil, tudo o que precede é importante, pois afeta a condução de suas relações exteriores e requer posicionamento sobre conjunturas que poderão assumir proeminência a qualquer instante. Aceitar sem crítica a secessão constitui perigoso precedente; não refletir em profundidade sobre esse que é um dos itens da agenda do Conselho de Segurança exclui o Brasil de debate relevante, sobre o qual precisa ter convicção clara e sustentável se pretende tornar-se membro permanente daquele colegiado.

O artigo oferece subsídios para a análise do problema. Nas seções I, II e III, descrevo sumariamente o Kôssovo e narro sua história. Em

2 WINSHIP, 2011.

seguida, na seção IV, considero, em linhas gerais, dois temas jurídicos – a sentença da Corte Internacional de Justiça sobre a legalidade da declaração de independência e o conceito de reconhecimento em Direito Internacional –, para, mais adiante, na seção V, deter-me em cinco argumentos comumente levantados quando se trata dessa questão. Os aspectos políticos da matéria são passados em revista na seção VI, com ênfase na posição brasileira. Concluo, na seção VII, com opinião pessoal sobre a decisão de não reconhecimento adotada pelo Brasil.

I

Com 10.887 km²,[3] o Kôssovo situa-se no coração dos Bálcãs, sem acesso ao mar. Seus vizinhos são Montenegro, Albânia e Macedônia. Parcialmente isolados do Adriático e do Mediterrâneo por montanhas a oeste e ao sul, o clima e as paisagens naturais sofrem influência continental. O território é formado por duas planícies, *Metohija*[4], a oeste, e Kôssovo, a leste, separadas pelos montes Drenica.

O Kôssovo é uma das regiões mais pobres da Europa, com indicadores econômicos e sociais que o situam entre os mais carentes países africanos[5]. Hoje, 45% da população vive abaixo da linha da pobreza e 15% em condições de extrema miséria[6]. Ainda que dobrasse, sua riqueza chegaria apenas à dos vizinhos menos favorecidos. Para sobreviver, a província depende de remessas da diáspora e de maciças inversões de capital europeu e norte-americano.

O Quadro 1 apresenta estatísticas[7] que permitem situar o Kôssovo em relação a seu entorno balcânico. Note-se que o quadro abrange três países – Albânia, Bulgária e Grécia – que, com as ex-repúblicas iugoslavas,

3 O menor estado brasileiro, Sergipe, tem 21.910 km². O Kôssovo equivale a dois Distritos Federais.

4 Pronuncia-se "metórria" e vem do grego *metochion*, propriedade monástica. É onde se encontram os mosteiros ortodoxos e a sede do patriarcado da Igreja Ortodoxa da Sérvia.

5 MELKERT, 2011.

6 Dados do relatório de 2012 sobre o Kôssovo preparado pela fundação alemã Bertelsmann Stiftung.

7 As estatísticas do Quadro 1 foram obtidas nos sítios eletrônicos da Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos e do Banco Mundial, consultados em julho e novembro de 2013, respectivamente.

compõem o que chamo de Bálcãs[8]. Para situar o leitor brasileiro, assinalo que a região tem superfície pouco inferior à da Bahia, população pouco superior à de São Paulo e PIB equivalente a um quinto do brasileiro[9].

Quadro 1. Algumas Estatísticas sobre os Países Balcânicos

	País/Província	Superfície (Km²)	População	PIB-Coit (bilhões US$)	F. Armadas (milhões US$)	U.E.	OTAN
BALCÃS	Ex-Iugoslávia						
	Bósnia	51.197	3.880.000	3,834	449		
	Croácia	56.594	4.480.000	4,267	1.904	2013	2009
	Eslovênia	20.273	1.996.600	45,617	985	2004	2004
	Macedônia	25.713	2.082.370	9,617	1.329		
	Montenegro	13.812	657.394	4,231	n/d		
	Sérvia	77.474	7.276.474	37,49	n/d		
	Kôssovo	*10.881*	*1.840.000*	*6,238*	-		
	(A) Total ex-lug.	255.950	22.212.838	111,294	-	-	-
	Albânia	28.748	3.002.859	13,12	385		2009
	Bulgária	110.879	7.037.935	51,03	2.696	2007	2004
	Grécia	131.957	10.767.827	249,1	12.074	1981	1952
	(B) Total Bálcãs	527.534	43.021.459	424,544	-	-	-

Observação: a distinção, no quadro acima entre Sérvia e Kôssovo não implica qualquer julgamento político ou diplomático sobre a soberania da primeira sobre o segundo.

As zonas rurais caracterizam-se por ocupação esparsa, pequenas propriedades, técnicas agrárias rudimentares, grandes famílias e proporção elevada de idosos. Nas cidades, como Prístina (198.000 habitantes) e Prizren (178.000), o desenvolvimento é caótico, a urbanização, inexistente, a infraestrutura, próxima da ruína. O desemprego é alto – cerca de 45% –[10] e, como soe acontecer, atinge sobretudo os jovens[11], levando-os a emigrar. Para os que ficam, a alternativa é o emprego irregular, origem de um dos maiores mercados informais de trabalho da Europa. A industrialização é baixa, transportes e produção de energia são deficientes, e a balança

8 Palavra turca que quer dizer montanha. A definição de Bálcãs varia segundo o autor consultado.

9 O PIB brasileiro referido nesta comparação é aquele indicado na página eletrônica do Banco Mundial para 2012: US$ 2,253 trilhões. Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/brazil>.

10 Alguns chegam a estimar o desemprego em 60% da mão de obra disponível. Entre os roma, a taxa seria de 90%.

11 Sessenta e um por cento da população tem menos de 25 anos.

comercial, sempre negativa, é sustentada, como já indicado, por ajuda e investimentos externos e por remessas da diáspora. A inflação tem-se mantido sob controle, e o orçamento público, em equilíbrio. O endividamento é baixo (5,5% do PIB), as reservas são suficientes e a previdência social está saudável. O Quadro 2 completa as informações[12] de base sobre o Kôssovo.

Quadro 2. Indicadores Econômicos suplementares

Natureza	Kôssovo	Sérvia
PIB (ppp) (2012)	US$ 13,56 bilhões	US$ 78,43 bilhões
PIB (ppp) *per capita* (2010)	US$ 7.400,00	US$ 10.500
Distribuição do PIB por setor (2010)	Agricultura: 12,9% Indústria: 22,6% Serviços: 64,5%	Agricultura: 10,6% Indústria: 18,6% Serviços: 70,8%
Força de trabalho (2012)	800.000 trabalhadores	2,86 milhões
Taxa de desemprego	45,3%	22,4%
População abaixo da linha de pobreza	30%	9,2%
Déficit orçamentário com relação ao PIB	5,1%	6,2%
Dívida público com relação ao PIB	5,5%	61,5%
Inflação	8,3%	6,2%
Déficit em conta corrente	US$ 2,88 bilhões	US$ 3,89 bilhões
Exportaçãoes	US$ 419 milhões	US$ 11,35 bilhões
Importações	US$ 3,3 bilhões	US$ 19,01 bilhões
Dívida Externa	US$ 326 milhões	US$ 33,41 bilhões
Investimento estrangeiro direto (2012)	US$ 21,2 bilhões	US$ 27 bilhões
Moeda	Euro	Dinar sérvio

Estima-se que entre 88% e 92% da população seja albanesa; entre 4% e 8%, sérvia; o restante (entre 2% e 5%) seja constituído por bosníacos, turcos, goranos[13] e roma. A população albanesa é majoritária desde o século XIX e possivelmente desde antes, mas sua distribuição é desigual. Nos municípios do norte e em outros encraves, os sérvios formam clara maioria. Quanto à religião, acredita-se que 97% da população (albaneses, bosníacos, goranos e turcos) pratique o islã, e o restante, o cristianismo, em especial sua variante ortodoxa sérvia. Ressalto uma última, porém

12 Dados obtidos no sítio da Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos, consultado em 5 de julho de 2013. Estatísticas de 2011, salvo indicação em contrário no próprio quadro.

13 Populações eslavas muçulmanas do sul do Kôssovo, naturais de Gora, entre o Kôssovo, a Albânia e a Macedônia. "*Gora*" quer dizer "montanha" nos idiomas eslavos, e os goranos são, portanto, "montanheses".

marcante, característica dos albaneses do Kôssovo: "*The structure of Kosovar Albanian society still very much clan-orientated, and the absence of a true civil society*"[14].

O Kôssovo funciona como república parlamentar, baseada em princípios democráticos e laicos estabelecidos na constituição de 2008. Trinta e nove partidos disputam eleições regulares e amplos direitos são reconhecidos às minorias – educação, uso da língua materna e participação política. Sem dispor de forças armadas, sua segurança é garantida pela KFOR[15], cujo mandato deriva da Resolução S/RES/1244 (1999) do Conselho de Segurança, que pôs termo à guerra de 1999. A vigilância das fronteiras e porções do judiciário estão a cargo de entidades internacionais, como a EULEX[16] e a UNMIK[17]. No plano internacional, o Kôssovo não tem plena personalidade e era, até recentemente, representado pela UNMIK em reuniões regionais; em etapa posterior, passou a representar-se a si próprio, mas identificado como entidade não estatal. Embora membro das grandes organizações de Breton Woods, o Kôssovo está ausente das Nações Unidas.

II

A história do Kôssovo é longa e complexa e limito-me a recordar que os sérvios, são originários do norte da Europa e só chegaram aos Bálcãs no século VI d.C. Os albaneses do Kôssovo, ao que parece, descendem

14 MARTY, 2010.

15 A KFOR, ou "*Kosovo Force*", composta por militares de 30 países (23 da OTAN e sete de países associados), garante a segurança interna e externa do Kôssovo com efetivo de 5.134 homens. A KFOR está subordinada ao comando da sexta frota americana, sediado em Nápoles, na Itália. Entre suas missões inclui-se o estabelecimento da Força de Segurança do Kôssovo (KSF, na sigla em inglês), contingente voluntário, multiétnico, profissional e limitado a armamentos leves, destinado a apoiar as autoridades civis na desativação de explosivos, na proteção civil e em situações de crise, em especial os desastres naturais e outras emergências semelhantes. Em 2014, as autoridades kossovares anunciaram sua intenção de criar verdadeiro exército nacional, mas o projeto não prosperou em razão de reações internacionais fortemente negativas.

16 A EULEX, ou "*European Union Rule of Law Mission - Kosovo*", foi estabelecida em 4 de fevereiro de 2008. A missão mantém 2.250 funcionários civis no Kôssovo, com orçamento anual de US$ 148,3 milhões. Exerce, entre outras, funções administrativas, judiciárias e políticas (facilitação do diálogo entre Belgrado e Prístina) e atua no controle de fronteiras, no combate à corrupção e no estabelecimento do estado de direito. Seu mandato, que expiraria em 2014, foi prorrogado até 14 de junho de 2016.

17 Entidade criada pela Resolução S/RES/1244 (1999) do Conselho de Segurança para administrar a província, a UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*), pouco ativa hoje em dia, mantém-se no território por a resolução permanecer em vigor.

de ilírios, mas não da tribo que o habitava até as invasões romanas do século III a.C: os atuais kossovares descenderiam de populações pastoris oriundas das montanhas situadas em território montenegrino e albanês[18].

Principal título de propriedade acenado pelos sérvios para sustentar seu pleito de suserania, o reino medieval fundado pelo clã Nemanjic no final do século XII incorporava o Kôssovo. Em 1389, o pequeno Estado, ao cabo de expansão permitida pela decadência do Império Bizantino e pelo desbaratamento das forças búlgaras, sucumbiu aos turcos de Murat na Batalha do Kôssovo. A ele sobreviveram numerosos mosteiros, a Igreja Ortodoxa da Sérvia, verdadeira pátria espiritual da nação, e o argumento interminável de que trata este artigo.

Por decisão do Congresso de Berlim, a Sérvia, ao fim de quase cinco séculos de dominação, tornou-se independente do Império Otomano em 1878. O Kôssovo, ainda submetido a Constantinopla, só seria conquistado em 1912, durante a I Guerra Balcânica. Embora islamizados nos duzentos anos precedentes, os kossovares albaneses agitavam-se contra o jugo estrangeiro já no século XIX e continuaram inconformados após 1912, conquanto, na Iugoslávia de Tito, tenham obtido grande autonomia política e administrativa. Com a morte do marechal em 1980, a agitação aumentou e, no regime de Slobodan Milosevic, espocou interna e internacionalmente, sobretudo depois de 1989, quando lhe foram retiradas as franquias titoístas. A partir de 1995, o recém-formado Exército de Liberação do Kôssovo adotou práticas terroristas e recebeu resposta cada vez mais truculenta das forças armadas sérvias. O agravamento da crise levou a negociações infrutíferas entre Belgrado e o Grupo de Contacto[19] e ao bombardeio da Sérvia pela OTAN, sem autorização da ONU, entre 24 de março e 10 de junho de 1999, data em que o Conselho de Segurança pôs cobro ao conflito por meio da Resolução S/RES/1244 (1999). A partir de 1999, a soberania sérvia foi substituída na província por elenco de competências atribuídas à UNMIK, que organizou eleições regulares e estabeleceu as chamadas "instituições provisórias de autogoverno" – presidência, governo liderado por um primeiro-ministro, assembleia nacional e executivos municipais. Com a declaração de independência,

18 Todas as populações balcânicas são altamente miscigenadas. Na Sérvia, estudos genéticos mostram que apenas 10% do sangue seria genuinamente eslavo.

19 Criado em 1994, reúne Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Reino Unido e Rússia.

em fevereiro de 2008, essas instituições transformaram-se no governo da República do Kôssovo.

Em conclusão, (i) nem sérvios, nem albaneses são povos autóctones do Kôssovo, que foi parte do reino Nemanjic por apenas dois séculos; (ii) os albaneses do Kôssovo nunca criaram Estado próprio até 2008, mas são maioria na província há duzentos anos; e (iii) o Kôssovo não foi destacado do território sérvio pela Resolução S/RES/1244 (1999).

III

Sobre o bombardeio não autorizado escreveu Simma em 1999, antes da intervenção:

> *If the Security Council determines that massive violations of human rights occurring within a country constitute a threat to the peace, and then calls for or authorizes an enforcement action to put an end to these violations, a "humanitarian intervention" by military means is permissible. In the absence of such authorization, military coercion employed to have the target state return to a respect for human rights constitutes a breach of Article 2(4) of the Charter*[20].

Segundo Yoo, "*the Clinton administration has failed to provide a justification, under either constitutional or international law, for the war in Kosovo*"[21].

As ações da OTAN representaram ruptura da legalidade em nome de legitimidade[22] baseada em alegada moralidade universal. Quanto à legalidade, Cançado Trindade afirma ter-se tratado de "*unlawful use of force, [...] outside the framework of the UN Charter*"[23]. Quanto à moralidade, a ex-Secretária de Estado Madeleine Albright reflete: "*Actions of the United States during the Kosovo crisis, including bombing of the areas which were not sanctioned by the United Nations, were illegal, according to the international law, but fair*"[24]. Mertus discorda: "*The most significant shortcoming of the intervention […] was a failure to achieve humanitarian results*"[25], o que põe uma pá de cal sobre a argumentação acerca da legitimidade.

20 SIMMA, 1999.

21 YOO, 2000 contém discussão sobre a relação entre ordem interna e direito internacional.

22 MERTUS, 2000.

23 CANÇADO TRINDADE, 2010.

24 ALBRIGHT, 2013.

25 MERTUS, 2001.

Várias distorções podem ser apontadas naquela operação e nas políticas que se seguiram: as potências ocidentais, por meio da OTAN, desrespeitaram o artigo 2º, § 7º da Carta ao interferir militarmente em conflito civil interno de membro das Nações Unidas, em apoio a uma das partes, cuja causa promoveram em detrimento da ordem legal até o ponto em que se viu rompida a integridade territorial do Estado. Mertus sublinha outro aspecto: de acordo com Javier Solana, o Secretário-Geral da OTAN na época, o bombardeio visava a "*support international efforts to secure Yugoslav agreement to an interim political settlement*"[26]. Ora, os artigos 51 e 52 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados declaram nulo o acordo obtido "pela ameaça ou com o emprego da força"[27]. Os argumentos humanitários invocados pelos Estados Unidos são igualmente controversos: Doggett registra, em maio de 1999, declarações do Secretário de Defesa William Cohen, segundo as quais "*Up to 100,000 ethnic Albanian men in Kosovo of fighting age have vanished and may have been killed by Serbian forces*"[28]. Em agosto de 2000, Steele, do diário londrino *The Guardian*, afirma que "*The final toll of civilians confirmed massacred by Yugoslav forces in Kosovo is likely to be under 3,000, far short of the numbers claimed by NATO governments during last year's controversial air strikes on Yugoslavia*"[29].

IV

A seção anterior estebelece os primeiros vínculos entre acontecimentos históricos e legalidade. Volto-me agora para esta última, da qual serão examinados dois aspectos: a) o parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça; e b) o conceito de reconhecimento em Direito Internacional Público (DIP). Outros temas relevantes, como soberania, integridade territorial ou direito de secessão[30], serão deixados de lado por motivo de exiguidade de espaço.

26 MERTUS, 2000.

27 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Decreto 7.030, 14/12/2009.

28 DOGGETT, 1999.

29 STEELE, 2000.

30 A doutrina é unânime em reconhecer que não existe propriamente direito de secessão. Mero fato da realidade, a secessão engendra consequências que poderão, ou não, situar-se no campo do DIP. A bibliografia sobre o assunto é abundante. Sugiro, em particular, a leitura de KOHEN, 2006.

a. *O parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça*

Um dos principais documentos jurídicos relativos à declaração de independência é o parecer consultivo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) das Nações Unidas, exarado em 22 de julho de 2010[31] em resposta à seguinte pergunta que lhe fora encaminhada pela Assembleia Geral em 8 de outubro de 2008: "*Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?*". O parecer oferece, além de resposta à indagação propriamente dita, dois comentários importantes.

> § 51– [*The question submitted to the ICJ] does not ask about the legal consequences of that declaration. In particular, it does not ask whether or not Kosovo has achieved statehood. Nor does it ask about the validity or legal effects of the recognition of Kosovo by those States which have recognized it as an independent State*.

A Corte considera excluída de sua competência a questão de ter ou não o Kôssovo atingido a soberania por meio de sua declaração de independência ou dos reconhecimentos subsequentes. Desde logo, portanto, fica sem fundamento a interpretação de alguns comentaristas no sentido de que a Corte confirmou a soberania do Kôssovo.

> § 56 – *it is entirely possible for a particular act — such as a unilateral declaration of independence — not to be in violation of international law without necessarily constituting the exercise of a right conferred by it*.

A distinção aponta para outro argumento utilizado com grande liberalidade pelos especialistas: o direito dos povos à autodeterminação. Diz a Corte: ato que não viola uma lei não constitui necessariamente expressão de um direito.

Do exame sobre o acordo ou desacordo entre a declaração de independência e os princípios gerais do DIP, a CIJ conclui que não há dispositivo que proíba declarações de independência, nem resolução da ONU, ou, mais precisamente, do Conselho de Segurança, nesse sentido. A declaração não viola, por conseguinte, qualquer norma de DIP. Ao examinar outras possíveis transgressões, a Corte recorda que o direito à

31 Sobre o parecer consultivo, pode ser lido com proveito HILPOLD, 2012.

integridade territorial, consagrado no artigo 2º, § 4º, da Carta e reforçado na Resolução 2625 da Assembleia Geral[32], é limitado à esfera das relações entre Estados e não se aplica a violação territorial a partir do interior do país. O gesto kossovar, por conseguinte, tampouco infringe regra internacional sobre integridade territorial[33].

Mais detidamente, a Corte analisa, em três etapas, a existência, ou não, de acordo entre a declaração de independência e a Resolução S/RES/1244 (1999). Em primeiro lugar, o parecer declara que todas as resoluções do Conselho de Segurança criam obrigações de direito internacional. Integra o DIP o próprio Quadro Constitucional[34] que estabeleceu a Assembleia do Kôssovo, pois foi implantado ao abrigo da resolução. A CIJ sublinha que todos esses documentos estavam em pleno vigor no momento da declaração.

Segundo aspecto relevante é a identidade dos autores da declaração. A questão é determinar se se trata de um "*act of the 'Assembly of Kosovo' […] or whether those who adopted the declaration were acting in a different capacity*"[35]. De acordo com o parecer, os autores não agiram como instituição criada e autorizada pelo regime jurídico estabelecido pela Resolução S/RES/1244 (1999), mas, ao contrário, ao adotar medida cujos significado e efeitos situam-se claramente fora do âmbito daquele regime, decidiram-se por agir como "*democratically-elected leaders of our people*"[36], isto é, como indivíduos.

Em terceiro lugar, a Corte avalia a questão da conformidade da declaração com a resolução. É preciso ter bem claro que a questão diante da CIJ não é se houve violação do regime jurídico implantado pela Resolução S/RES/1244 (1999), mas tão somente se ela "*prohibits the authors [...] from declaring independence from the Republic of Serbia*"[37]. Em resposta, a Corte conclui que "*Resolution 1244 (1999) [...] does not preclude the issuance of the declaration of independence of 17 February 2008*", pois o texto

32 Resolução A/RES/25/2625 (1970).

33 Certamente viola a Constituição sérvia, mas esse é um problema de direito interno, que escapa à Corte.

34 UNMIK/REG/2001/9 (2001).

35 CIJ - Parecer consultivo: 2010, § 102.

36 § 1º da declaração unilateral de independência do Kôssovo.

37 CIJ - Parecer consultivo, 2010, § 113.

não contém "*prohibition, binding on the authors of the declaration of independence, against declaring independence*".

Em suma, a declaração não viola o DIP. A CIJ afirmou, simplesmente, que todo indivíduo goza do direito de expressar livremente sua opinião: declarações de independência são meros fatos da realidade, externos ao DIP. Compete à comunidade, por meio de sua reação, validá-las ou não. A CIJ transferiu, assim, aos Estados a responsabilidade de verificar, pelo reconhecimento, a idoneidade do gesto e emprestar-lhe juridicidade.

b. *Reconhecimento*

Segundo Accioly, o reconhecimento é "ato livre e unilateral, pelo qual um Estado admite a existência, como Estado, de outra comunidade política, considerando-a assim como membro da comunidade das nações: reconhece, assim, sua personalidade internacional"[38].

Ao decidir sobre o reconhecimento de um novo Estado, a comunidade internacional deve considerar dimensões políticas, estratégicas, militares, econômicas e jurídicas, e refletir acerca da legitimidade e da legalidade do processo que conduziu à reivindicação de soberania, sem depreciar as consequências do reconhecimento sobre o respeito aos direitos humanos e das minorias, às fronteiras, ao estado de direito e à democracia no interior do novo Estado. Os juristas recordam a obrigatoriedade de não serem reconhecidas "situações obtidas por meios contrários às obrigações convencionais em vigor e, por conseguinte, [...] Estados surgidos em violação de obrigações dessa natureza"[39].

O parecer consultivo da CIJ, como se viu, é claro ao afirmar que a declaração não é ilegal. Não obstante, seu enfoque restritivo deixa amplo terreno para que se arguam diversas instâncias "contrári[a]s às obrigações convencionais em vigor", como o bombardeio da OTAN, o apoio externo a organização terrorista, a intervenção em assunto interno de Estado soberano, a violação da Constituição sérvia em vigor, o desrespeito ao processo multilateral em curso no Conselho de Segurança, entre outros. A decisão de reconhecer não deve, portanto, limitar-se ao julgamento da idoneidade da declaração de independência, mas, ao contrário deve levar

38 ACCIOLY, 2009.

39 ACCIOLY, 2009.

em consideração todos os fatores que circundam o nascimento do novo Estado, pois, "*While the grant of recognition is within the discretion of states, it is not a matter of arbitrary will or political concession, but is given or refused in accordance with legal principle*"[40].

Coppieters[41] elabora sobre as condições do reconhecimento, utilizando, *mutatis mutandis*, os seis critérios normalmente empregados na análise da "guerra justa": (i) a causa deve ser justa: o reconhecimento deve impedir a ocorrência de um grande mal; (ii) a deliberação deve ser adotada por motivos justos e com vistas a alcançar objetivos éticos; (iii) o reconhecimento deve ser o último passo ao final de processo em que todas as outras possíveis medidas tenham sido esgotadas e se tenham revelado infrutíferas; (iv) o reconhecimento deve ser obtido de autoridade legítima, isto é, a totalidade da comunidade internacional e não apenas alguns países; (v) a proporcionalidade entre custos e benefícios do reconhecimento deve ser levada em conta; e (vi) o reconhecimento deve ser susceptível de êxito, e não algo destinado de antemão ao fracasso. Coppieters entende que o reconhecimento do Kôssovo satisfaz os princípios i, ii e vi, mas não os princípios iii, iv e v. Como o argumento só pode ser aceito se preencher todos os seis critérios, o autor postula que o reconhecimento do Kôssovo não é recomendável e deplora que os mecanismos diplomáticos tenham sido substituídos pela ação direta e unilateral de algumas potências.

Não atentar para as condições acima é incorrer em "reconhecimento precipitado" que é "*more than a violation of the dignity of the parent state. It is an unlawful act, and it is frequently maintained that such untimely recognition amounts to intervention*"[42]. Assim, o reconhecimento pode ser ato de agressão[43]. A lição é reiterada por Bothe quando diz que

> *A premature recognition constitutes a forbidden intervention into the internal affairs of another State. In the case of Kosovo, it is not only this old rule that is at stake, but it is the fact that the Security Council has created a legal regime binding all States by which it has reserved the final word on the Kosovo status for*

40 JENNINGS, 1996.

41 COPPIETERS, 2008.

42 JENNINGS, 1996.

43 Esse foi o entendimento da Inglaterra quando a França reconheceu a independência dos Estados Unidos em 1778.

> *itself, and by which it has excluded the unilateral termination of the territorial integrity of Yugoslavia (now Serbia)*[44].

Fica claro, por conseguinte, que o reconhecimento é ato complexo, com vertentes jurídicas, morais, políticas, estratégicas, econômicas e outras. No caso do Kôssovo, numerosas questões devem ser examinadas com vagar para evitar-se o reconhecimento precipitado.

V

Percorridos brevemente dois dos múltiplos aspectos jurídicos do problema, passo à apreciação de argumentos invocados pelos observadores para justificar suas posições, quer a favor, quer contra o reconhecimento: (a) fato consumado; (b) caso *sui generis*; (c) incompatibilidade entre sérvios e albaneses; (d) risco de desestabilização regional; (e) o Kôssovo nunca foi parte da Sérvia; e (f) possível acordo sobre ajustes territoriais (*land for peace*) por meio dos quais zonas de maior concentração étnica sérvia no Kôssovo (especialmente ao norte do rio Ibar) seriam entregues a Belgrado, como contrapartida por zonas de maior concentração albanesa na Sérvia (em torno da cidade sulina de Presevo), que seriam atribuídas a Prístina.

a. *Fato consumado*

Significa simplesmente que a situação é irreversível: os sérvios perderam a guerra, o território está ocupado, o governo de Belgrado não exerce qualquer soberania sobre sua ex-província, 92% da população é albanesa e não aceita ser dirigida por sérvios, a comunidade internacional em geral reconhece a declaração de independência, o Kôssovo tem governo democrático organizado e operante. O mais razoável é aceitar a realidade tal como se apresenta e voltar-se para o futuro.

Diversos fatores opõem-se a essas afirmações, todavia. O primeiro deles é que a Sérvia nunca aceitou a situação como definitiva: "*There was no [...] passivity and inaction on the part of Serbia which can be regarded as a tacit or implied consent to the claims of the Kosovo Albanians. Serbia protests effectively and [...] demonstrates this objection quite clearly*"[45]. Em segundo lugar, a comunidade internacional está dividida e 44% dos membros das Nações Unidas optaram

44 BOTHE, 2010.

45 TURMANIDZE (2010).

por não aceitar a independência do Kôssovo. Em terceiro, a Resolução S/RES/1244 (1999) permanece em vigor e a questão não está encerrada no Conselho de Segurança: a UNMIK está sediada em Prístina, onde opera ininterruptamente desde 1999, e a Assembleia Geral vota anualmente recursos financeiros para mantê-la em campo. Por fim, o Kôssovo está ocupado por tropas internacionais e parte da máquina administrativa local está a cargo de entidades estrangeiras, EULEX e UNMIK.

O fato não parece inteiramente consumado.

b. *Caso sui generis*

O caso do Kôssovo não tem precedentes nem constitui precedente para casos futuros. É o que diz o Relatório Ahtisaari[46] e, desde então, repetem europeus e norte-americanos: "*Kosovo is a unique case that demands a unique solution. It does not create a precedent for other unresolved conflicts*"[47]. Ao reconhecer a declaração de independência em 18 de fevereiro de 2008, o Conselho da União Europeia reiterou que "*Kosovo constitutes a sui generis case*" e não põe em questão a "*UN Charter and the Helsinki Final Act, inter alia the principles of sovereignty and territorial integrity and all UN Security Council resolutions*"[48]. No mesmo sentido, a ex-Secretária de Estado Condoleezza Rice declarou que "*The unusual combination of factors found in the Kosovo situation – including the context of Yugoslavia's breakup, the history of ethnic cleansing and crimes against civilians in Kosovo, and the extended period of UN administration – are not found elsewhere and therefore make Kosovo a special case. Kosovo cannot be seen as a precedent for any other situation in the world today*"[49]. Estabelecida a natureza *sui generis* do caso, Estados Unidos e União Europeia, em rápido *non sequitur*, saltam para o reconhecimento.

A fragilidade causal e factual do discurso sugere justificativa *ex post facto* para algo que se quer fazer a qualquer preço, mesmo sem apoio do Direito Internacional. Coppieters é explícito ao acusar a União Europeia de casuísmo: "*Due to the lack of clear principles justifying the recognition of a*

46 Documento de 2007 preparado por Martti Ahtisaari, Enviado Especial do Secretário-Geral para facilitar a negociação sobre o status final do Kôssovo. O relatório, incluído no documento CSNU S/2007/168 (2007), sugere a independência supervisionada do Kôssovo.

47 CSNU S/2007/168 (2007).

48 Conselho da União Europeia 6262/08 (2008).

49 FABRY, 2012.

unilateral declaration of secession, it is quite understandable that the EU is talking in terms of a unique case"[50]. A presteza com que Ahtisaari passou, em 2007, da dificuldade de entendimento à inevitabilidade da independência parece-me igualmente suspeita e casuística.

Vista pelo ângulo prático, a classificação como *sui generis* não produziu os efeitos desejados. Em artigo publicado em 2010, o jurista e ex-Chanceler Celso Lafer salienta: "Não deixa [...] de ser [...] um precedente que põe em questão o princípio da integridade territorial dos Estados"[51]. Ou, nas palavras de Bakker, "*By honouring the unilateral declaration of independence, countries such as France, Germany, Italy and the UK have created a precedent that might haunt them in the years to come*"[52]. Turmanidze acrescenta: "*how can one persuade political elites in different de facto states not to refer to the example of Kosovo in furtherance of their claim to statehood?*"[53]. Ducasse-Rogier comenta, ainda, que, "*in spite of Kosovo being branded as a sui generis case, a number of sub-state entities or separatist movements still look at Kosovo as a potential model, and should they decide to follow that path, the EU might find it quite difficult to face its contradictions*"[54].

Nos dois anos que precederam a declaração de independência, sérvios e kossovares albaneses estiveram envolvidos em negociações, inicialmente em Viena, para estabelecer as condições de convivência dos dois povos no interior da Sérvia. Tal é o procedimento previsto para o tratamento das minorias, reconhecido em vários diplomas internacionais e, explicitamente, na sentença da Corte Suprema do Canadá, quando decidiu sobre o direito do Québec de separar-se do resto do país:

> *les peuples sont censés réaliser leur autodétermination dans le cadre de l'État existant auquel ils appartiennent. Un État dont le gouvernement représente l'ensemble du peuple ou des peuples résidant sur son territoire, dans l'égalité et sans discrimination, et qui respecte les principes de l'autodétermination dans ses arrangements internes, a droit au maintien de son intégrité territoriale en vertu*

50 COPPIETERS, 2008.

51 LAFER, 2010.

52 BAKKER, 2008. O autor refere-se especialmente à violação do princípio da integridade territorial e indaga: "*When the Kosovo Albanians can have their independent state, why not the Kosovo Serbs in the north?*".

53 TURMANIDZE, 2010.

54 DUCASSE-ROGIER, 2011. Essa opinião é partilhada por WOEHREL, 2008.

du droit international et à la reconnaissance de cette intégrité territoriale par les autres États[55].

As condições de autodeterminação dentro da coexistência formavam o objeto das negociações de Viena, exercício que dava à Sérvia a certeza de seu direito à integridade territorial. A parte kossovar albanesa, porém, com apoio dos Estados Unidos e dos grandes países europeus, não se sentia compelida a fazer concessões e intransigentemente só considerava legítimo o cenário da independência.

Em síntese, a via legal, regular, estava aberta. A excepcionalidade advém da ruptura representada pela declaração de independência e dos reconhecimentos posteriores.

c. *Incompatibilidade entre sérvios e albaneses*

Ouve-se com frequência que seria impossível reunir albaneses e sérvios na mesma morada. Mesmo entre os que se opõem à independência prevalece a noção de que a integração dos albaneses ao quotidiano político, econômico e social da Sérvia seria impraticável. A etnia albanesa representaria 28% do Estado unificado, o que exigiria, entre outros direitos, representação proporcional no Parlamento sérvio, inaceitável no entender da maioria. O impasse político seria explosivo. Argumento semelhante foi sustentado por Ahtisaari em 2007: "*A return of Serbian rule over Kosovo would not be acceptable to the overwhelming majority of the people of Kosovo. Belgrade could not regain its authority without provoking violent opposition. Autonomy of Kosovo within the borders of Serbia – however notional such autonomy may be – is simply not tenable*"[56].

É verdade que as atrocidades cometidas de parte a parte não favorecem o entendimento e a confraternização. Não se deve levar esse argumento ao extremo, entretanto, pois alguns fatos o desmentem. O primeiro é a existência de minorias albanesas na Sérvia, concentradas, sobretudo, no vale de Presevo, perto da fronteira com a Macedônia, e em Novi Pazar, a oeste. Não têm sido perseguidas e há mesmo um deputado albanês no parlamento da Sérvia. No sentido inverso, as minorias sérvias do Kôssovo e da Albânia tampouco têm sido perseguidas, e o Parlamento kossovar tem assentos reservados para deputados sérvios.

55 Corte Suprema do Canadá, 1998.

56 CSNU S/2007/168 (2007).

Talvez a questão seja a proporção: reintegrados, os albaneses serão excessivamente numerosos para dar conforto aos sérvios, mas não o suficiente para proteger-se.

Outro argumento é o que se passou na própria Europa, cuja história foi de contínua *bellum omnium contra omnes*. Hoje, numerosas etnias do continente convivem polidamente sob o teto comum. Se, de fato, a reconciliação entre sérvios e albaneses pode parecer irrealizável no curto prazo, não se deve esquecer que foram aliados por toda a Idade Média e coexistiram amigavelmente durante os quase quinhentos anos de ocupação otomana. Talvez um pouco de paciência e algumas décadas permitam forjar certa tolerância, senão simpatia mútua.

Em circunstâncias semelhantes, as grandes potências forçaram a convivência de curdos e árabes no Iraque, de árabes e judeus em Israel e de sérvios, croatas e bosníacos na Bósnia. Não parece haver política coerente e raciocínio unificado sobre a questão da autodeterminação. O argumento da intolerância mútua entre sérvios e albaneses é pouco rigoroso e não avança o debate.

d. *Risco de desestabilização regional*

Uma última linha de defesa dos que apoiam a declaração unilateral de independência é a afirmação de que o reconhecimento da soberania do Kôssovo elimina fonte de tensão regional ao separar duas etnias irreconciliáveis e dar a cada uma seu próprio Estado nacional.

Os Bálcãs são instáveis, não resta dúvida. Diplomatas de convicção oposta sobre o tema reconhecem unanimemente que a região, com sua história complexa e sua fragmentação étnica, é inerentemente inflamável. Com efeito, ali fervilham conflitos étnicos, religiosos e políticos, dos quais o Kôssovo é apenas um. Tudo agravado por disputas geopolíticas entre as potências, pela crise econômica e pela alta incidência de crime organizado.

Diante da seriedade desse quadro, é natural que a comunidade internacional, em particular os países europeus, queiram certificar-se de que não eclodirão novas agitações e que as antigas permanecerão dormentes ou se extinguirão com o tempo. Em particular, britânicos, norte-americanos e alemães arguem que a indefinição do status do Kôssovo poderia levar ao retorno da instabilidade na Bósnia e na Macedônia.

Não é unânime, contudo, essa opinião. Outros especialistas estrangeiros estão menos convencidos de que a solução imposta à Sérvia e ao Kôssovo seja a que mais favorece a paz nos Bálcãs. Afigura-se a muitos deles, como a mim, que a solução é, pelo menos, tão intrinsecamente instável quanto o problema que quer evitar[57]. O trauma da derrota se perpetuará na Sérvia; o rancor latente da Igreja Ortodoxa não se diluirá; a capitulação sem apelo e sem glória ficará marcada na memória coletiva sérvia; a sensação de injustiça e de dois pesos e duas medidas é inequívoca; nenhuma, nem a mais ínfima, concessão terá sido feita aos eslavos. Por outro lado, os albaneses, em nada mais inocentes do que os sérvios em matéria de atrocidades, serão premiados por motivos que permanecem obscuros. Estão aí reunidos alguns dos ingredientes que manterão a fervura por muito tempo nos Bálcãs, com não pequena possibilidade de provocar verdadeira explosão mais adiante.

E não só nos Bálcãs, como explica John Fulton:

> *This recognition* [da independência do Kôssovo] *has encouraged similar terrorist organizations in neighboring Balkan countries, Russia, and the Middle East to continue to pursue their separatist goals. Albanian terrorist movements in Macedonia and Serbia have reignited, Kurdish terrorists in Turkey and Iraq have become emboldened, and Chechen terrorists in Russia have launched a new wave of terror attacks – in major part due to the Kosovo precedent*[58].

Há, também, uma falsa lógica no raciocínio segundo a qual um Estado nacional entregue aos albaneses porá fim ao conflito étnico[59].

57 BAKKER, 2008 avalia o reconhecimento da independência como fator de instabilidade regional e mundial.

58 FULTON, 2010.

59 Em 14 de outubro de 2014, durante partida de futebol entre as equipes nacionais da Sérvia e da Albânia em Belgrado, grupo de espectadores albaneses fez baixar sobre o estádio lotado um *drone* com vistosa bandeira da "Grande Albânia", hipotético Estado que, segundo seus proponentes, um dia reunirá partes da Macedônia, da Sérvia e do Montenegro ao Kôssovo e à própria Albânia. Trata-se de visão equivalente à da "Grande Sérvia" e à da "Grande Croácia", fundadas todas elas sobre pretensões hegemônicas regionais e sobre a noção, contrária ao conceito de nacionalidade cívica, de que a cada Estado deve corresponder uma só etnia. O episódio da bandeira acirrou a acrimônia entre os dois países. Semanas depois, durante visita do Primeiro-Ministro albanês Edi Rama à Sérvia, aquela autoridade, ao discursar na cidade de Presevo diante de sérvios muçulmanos de etnia albanesa, predominantes na área, pregou seu próprio sonho da Grande Albânia. O governo sérvio revidou agressivamente às palavras de Rama. Em vista das reações então observadas na Sérvia e no resto da Europa, as duas ocorrências sugerem que um Estado albanês "puro" está longe de constituir solução para a paz nos Bálcãs.

Na verdade, o problema das minorias étnicas se reproduzirá no interior do próprio Kôssovo, onde, agora, haverá bolsões sérvios irrequietos e inconformados. Como os diagramas de Mandelbrot ou, em imagem mais habitual, as bonecas russas, a cada vez que se muda a escala da observação, o mesmo cenário se repete: minorias sérvias no interior da Iugoslávia, minorias albanesas no interior da Sérvia, minorias sérvias no interior do Kôssovo, minorias albanesas nos municípios sérvios do norte do Kôssovo e assim por diante. A solução da independência é instável ao recriar o problema em outra dimensão.

É claro que Bruxelas conta diluir tudo isso sob o manto europeu, à medida que esses países, etnias e religiões forem sendo gradualmente incorporados ao seio da União. Tal receita aparenta funcionar, sem dúvida, sempre que a situação econômica seja favorável, haja pleno emprego, melhore o padrão geral de vida etc. Como se sabe, porém, esse quadro não é garantido. Tampouco a reação local corresponde exatamente às expectativas, como se vê no próprio Kôssovo: bilhões de euros e dólares foram aí despejados com pouco efeito sobre o quadro de atraso, pobreza, desemprego, desmandos, crime organizado, déficit democrático etc.

O argumento da instabilidade balcânica vale, assim, nos dois sentidos e constitui apenas uma aposta, qualquer que seja a perspectiva que se prefira adotar.

e. *O Kôssovo nunca foi parte da Sérvia*

O resumo histórico no início deste artigo corrobora até certo ponto essa opinião. As terras hoje chamadas Kôssovo não tinham configuração precisa durante o reino Nemanjic e, sobretudo, não correspondiam ao conceito moderno de nacionalidade. Não foram berço, nem dos sérvios[60], nem dos albaneses. Não havia, no reino sérvio medieval, província chamada Kôssovo que correspondesse à atual e, dois séculos depois, o próprio reino desapareceu. O Kôssovo era simplesmente um *vilayet* (província) otomano, que mudou de configuração várias vezes ao longo do tempo, sem jamais ser parte da Sérvia.

60 Vale recordar que o feudo dos Nemanjic se situava em Sandzak (ou Raska), território sérvio atual. O primeiro mosteiro da Igreja Ortodoxa da Sérvia, sede original do arcebispado autocéfalo, foi fundado em Zica, também em território sérvio moderno.

Ao obter reconhecimento para sua independência durante o Congresso de Berlim, a Sérvia tampouco incorporava o Kôssovo, agregado por ocupação militar durante a I Guerra Balcânica, em 1912. Do ponto de vista rigorosamente legal, porém, nunca foram cumpridas as exigências constitucionais requeridas para a integração do Kôssovo ao Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, estabelecido em 1917, base da futura Iugoslávia.

Como me foi dito, em julho de 2013, pelo embaixador e historiador sérvio Dusan Batakovic, chefe da delegação de seu país junto à Corte Internacional de Justiça em 2010, não há, em rigor, o que se possa chamar de "kossovares": o que há são albaneses. Tendo a concordar com essa opinião, se a levarmos a seu desdobramento último: "kossovar" é termo que tampouco se aplica aos sérvios que vivem naquela região. Trata-se de uma terra ocupada por duas etnias que nunca se excluíram mutuamente: quando, no século VI, os sérvios ali chegaram, não havia população albanesa expressiva. Os atuais albaneses desceram à planície muito mais tarde, sobretudo quando os sérvios se retiraram em duas levas, nos séculos XVII e XVIII, e gradualmente tornaram-se a maioria étnica que hoje são. Em nenhum momento houve disputa territorial entre sérvios e albaneses por um espaço chamado Kôssovo.

Os fundamentos históricos e legais para a pretensão sérvia são susceptíveis de discussão. O que se pode dizer com segurança é que o Kôssovo foi reconhecido como parte da Sérvia entre 1912 e 2008. Reivindicações baseadas na cultura e na religião suscitam outro debate.

f. *"Land for Peace"*

É recorrente a sugestão de que possível saída para o impasse seria entregar a Belgrado os quatro municípios de maioria sérvia do norte do Kôssovo (Zubin Potok, Leposavic, Cvecan e Metrovica). Os europeus reagem rápida e vivamente: as fronteiras da Europa estão definitivamente estabelecidas e não são negociáveis[61]. É compreensível: a história do continente está juncada de guerras motivadas por questões territoriais, e nos Bálcãs, em particular, a definição do que pertence a quem é delicada.

61 A possibilidade, em 2014, de a Catalunha e a Escócia declararem independência suscitou dúvida sobre essa afirmação peremptória.

Antes de tudo, recordo que o recurso à permuta de partes do Kôssovo contra partes da Sérvia, ou qualquer outro arranjo territorial dessa natureza, já havia sido descartado *ab initio* nas diretrizes do Grupo de Contacto destinadas ao processo negociador sobre status. Com efeito, a diretriz nº 6 dizia: "*There will be no changes in the current territory of Kosovo, i.e. no partition of Kosovo and no union of Kosovo with any country or part of any country*"[62].

Em que pese a essa posição de princípio, durante as discussões finais entre a Sérvia e o Kôssovo facilitadas pela troika (União Europeia, Estados Unidos e Rússia) em 2007, o representante europeu, Embaixador Ischinger, acenou com a possibilidade de entrega da região de Metrovica à Sérvia como contrapartida pelo reconhecimento da independência do Kôssovo. Ambas as partes rejeitaram a proposta[63].

Não acredito que o assunto venha a ser discutido seriamente em futuro próximo, mas a alguns parece forma legítima de encaminhar o problema. Nos meios diplomáticos, há quem considere que os sérvios poderiam eventualmente aceitar a independência do Kôssovo caso recebessem, como compensação, os quatro municípios situados ao norte do rio Ibar. Por mais equânime que a solução possa parecer, no entanto, tal medida encontra obstáculos de monta, entre eles objeções da Igreja Ortodoxa e dos sérvios do Kôssovo.

VI

O impasse relativo ao reconhecimento da declaração de independência do Kôssovo resulta, em parte, de centenas de anos de história (mais recentemente, da dissolução do império otomano, processo inconcluso nos Bálcãs e no Oriente Médio) e, em parte, das complexidades legais que caracterizam qualquer secessão. Visões de curto prazo indiferentes ao passado e ao Direito não cabem na discussão sobre o Kôssovo.

História e Lei não descrevem todo o quadro, entretanto. Completa-o a dimensão política, a da práxis: que fazer diante do cenário descrito acima? A resposta do Brasil, consistente com os valores que norteiam a atuação do Itamaraty, foi não reconhecer o Kôssovo como Estado soberano.

62 CSNU S/2005/709 (2005).

63 WELLER, 2008.

Examino, em primeiro lugar, os princípios gerais de política externa do País para, depois, comentar em poucas palavras a base doutrinária em que se assenta a decisão de não reconhecer.

A política externa brasileira tem-se pautado por certos princípios claramente identificáveis:

- Defesa da democracia e da participação de todos no processo político;
- Promoção da igualdade; luta contra a discriminação e o racismo;
- Promoção do desenvolvimento nacional por meio de comércio, investimento e formação de capacidade em tecnologias avançadas;
- Promoção da cooperação com vistas ao desenvolvimento com justiça social nos níveis regional e global;
- Promoção da paz e da solução negociada das controvérsias;
- Defesa do multilateralismo;
- Defesa da soberania, da autodeterminação e da não intervenção nos assuntos internos de cada país;
- Contribuição para o estabelecimento de uma ordem internacional justa, pacífica e harmoniosa baseada na primazia da lei.

Em poucas palavras, a diplomacia brasileira assenta-se em valores universais e não em interesses imediatos voltados para a aquisição de poder e a expansão do território. Não é o equilíbrio da força que deve definir a ordem na sociedade das nações, mas o estado de direito baseado na lei, nas instituições e nos costumes livremente estabelecidos e aceitos. A participação do País no Conselho de Segurança; seu apoio aos mecanismos internacionais destinados a disciplinar o comércio, resolver disputas territoriais, reconhecer o direito à autodeterminação, entre outros; sua participação em missões de paz; sua associação a múltiplos organismos internacionais para todos os fins – culturais, sociais, econômicos, comerciais, ambientais –, tudo isso são exemplos da coerência entre discurso e práxis no caso do Brasil.

Esses princípios coadunam-se com o que se chama de escola liberal ou cosmopolita das relações internacionais. Nas doutrinas liberais, os Estados podem escolher a cooperação como forma de convivência e escapar ao

zero-sum game proposto pela doutrina alternativa, a escola realista. Se o conflito é evitável, os esforços voltam-se para o estabelecimento de uma ordem em que, preservada a soberania, sejam, ao mesmo tempo, aceitas regras e instituições que regulamentem seu exercício internacional. Aqui, "os Estados se autocontêm porque, em seu interesse, discernem motivos para tecer instituições internacionais"[64]. O multilateralismo revela-se como forma privilegiada de assegurar a prevalência da justiça e da ordem internacionais. O modelo é evolutivo, ao contrário da visão cíclica do realismo.

Ambas as escolas de pensamento aceitam noções como soberania, anarquia, instabilidade, igualdade jurídica em contraponto à desigualdade de fato etc. Distingue-as a premissa do expansionismo inerente ao exercício do poder pelo Estado. A doutrina liberal entende que, "Se, em determinados Estados e dentro de determinadas circunstâncias, a agressividade aflora, não quer isso dizer que não seja atenuável ou mesmo eliminável, de tal sorte que outros comportamentos, tipicamente cooperativos, emerjam"[65]. No liberalismo, valores e expectativas ligados à apreciação ética da realidade e das relações humanas e interestatais materializam-se como normas e instituições, e a dimensão unilateral da segurança, com seu corolário militar, perde a primazia: aqui são consideradas variáveis como o comércio, a interação cultural, a partilha de modelos políticos que valorizem a pluralidade e a tolerância, a segurança coletiva, em suma, todo um sistema destinado a alcançar a paz. Surge do pensamento liberal a noção de ordenamento justo, voltado para a boa convivência entre os homens e entre os Estados. O rompimento da ordem justa e legítima é afronta aos ideais mais caros.

Os princípios gerais de política externa brasileira situam-se claramente no campo do pensamento liberal, e sua expressão no caso do Kôssovo fica ainda mais evidente quando se analisa a carta dirigida pelo Embaixador José Artur Denot Medeiros à CIJ em 17 de abril de 2009, no âmbito do processo que se concluiu pelo parecer consultivo estudado atrás. Em síntese, Denot Medeiros confirma a necessidade de respeitarem-se a soberania e a integridade territorial da Sérvia, ao mesmo tempo em que reconhece as experiências traumáticas a que foram submetidas as populações dos Bálcãs na década precedente. Em que pese a esses tristes fatos, afirma que

64 FONSECA JR., 2004.

65 Idem.

a declaração de independência desatendeu à autoridade do Conselho de Segurança como entidade legítima encarregada da manutenção da paz e da segurança mundiais. Nesse sentido, o Brasil julga que a declaração contradiz dispositivos relevantes do DIP expressos na Resolução 2625 (1978) da Assembleia Geral. O direito à autodeterminação não se choca com o princípio da integridade territorial, porquanto deve respeitar as decisões do Conselho de Segurança. A Resolução S/RES/1244 (1999), ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de outorgar-se substancial autonomia ao Kôssovo, reafirma o comprometimento dos Estados Membros com a soberania e a integridade territorial da Sérvia. Por conseguinte, "*Brazil considers [...] that UNSC Resolution 1244 remains the basis for a lasting and effective negotiated solution to the matter. Any evolution therefrom must take place under the auspices of the United Nations and in particular the UNSC [...]*"[66].

VII

Ao recordar que a questão da independência do Kôssovo se encontra no reconhecimento e não na declaração, parece-me que mudar a posição brasileira significaria não apenas perverter os princípios gerais de política externa expostos acima, mas também adotar valores completamente distintos daqueles que até agora nortearam o fazer diplomático do País. Significaria mais: seria passar da visão liberal do mundo à visão realista, com tudo o que isso implica. A resposta brasileira ao desafio do Kôssovo expressa, num único gesto, todos os valores, toda a visão do Brasil sobre o que acredita ser o modelo desejável de relações internacionais para si e para o resto do mundo.

Excetuando-se o cenário em que a Sérvia reconheça o Kôssovo, ou em que o Brasil decida reconstruir desde as fundações o edifício de sua atuação externa, penso apropriado e perfeitamente defensável, à luz dos argumentos discutidos sumariamente neste artigo, que se mantenha a decisão de não reconhecer a declaração unilateral de independência do Kôssovo de 17 de fevereiro de 2008.

66 DENOT MEDEIROS, 2009.

Bibliografia

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. Fundação Alexandre de Gusmão. Quartier Latin do Brasil: São Paulo, 2009.

ALBRIGHT, Madeleine. *Bombing of Serbia was illegal, but fair*. Entrevista concedida a *Independent News Serbia*. 30/9/2013.

BAKKER, Edwin. *The recognition of Kosovo: Violating territorial integrity is a recipe for trouble*. Security and Human Rights, no 3, HeinOnline – 19 Security & Hum. Rts, 2008.

BERTELSMANN STIFFTUNG, BTI 2012. *Kosovo Country Report*. Bertelsmann Stifftung: Gütersloh, 2012.

BOLTON, Grace, VISOKA, Gezim. *Recognizing Kosovo's Independence: Remedial Secession or Earned Soverignty?* South East European Studies at Oxford. Occasional Paper nº 11/10, 10/2010.

BOTHE, Michael. *Kosovo – So What? The Holding of the International Court of Justice is not the Last Word on Kosovo's Independence*. German Law Journal, volume 11, nº 8, 2010.

BUCHANAN, Allen. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford University Press: Nova York, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Separate Opinion of Judge Cançado Trindade*. ONU, Corte Internacional de Justiça. Opinião em separado, 22/7/2010.

COPPIETERS, Bruno. *The Recognition of Kosovo: Exceptional but not Unique*, *in* What is 'just' secession? (Is Kosovo unique?), European Security Forum Working Paper No. 28, Centre for European Policy Studies/International Institute for Strategic Studies/Centre for the Democratic Control of Armed Forces/Geneva Centre for Security Policy, 3-7. February 2008.

CORTE SUPREMA DO CANADÁ. *Renvoi par le Gouverneur en conseil, conformément à l'art. 53 de la Loi sur la Cour suprême, concernant la sécession du Québec du reste du Canada*. Parecer consultivo, 20/8/1998.

DENOT MEDEIROS, José Artur. Carta endereçada à Corte Internacional de Justiça, na Haia, com a posição brasileira acerca da legalidade da declaração unilateral de independência do Kôssovo, 17/4/2009.

DOGGETT, Tom. *Cohen Fears 100.000 Kosovo Men Killed by Serbs*. Reuters, 16/5/1999.

DUCASSE-ROGIER, Marianne. *Kosovo: what the EU should not be expected to do*. Security and Human Rights 2001, nº 1. 2011.

FABRY, Mikulas. *The Norm of Territorial Integrity in International Relations and Law*. Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology. Conferência proferida em 21/10/2012.

FONSECA JR., Gélson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. Poder e Ética entre as Nações*. Paz e Terra: São Paulo, 2004.

FULTON, John R. *NATO and the KLA: How the West Encouraged Terrorism*. Global Security Studies, v. 1, t. 3, outono de 2010.

HILPOLD, Peter (ed.). *Kosovo and International Law. The ICJ Advisory Opinion of 22 July 2010*. Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

JENNINGS, Robert, WATTS, Arthur (ed.). *Oppenheim's International Law*. Longman: Harlow, 1996.

KOHEN, Marcelo G. (ed.). *Secession. International Law Perspectives*. Cambridge University Press: Cambridge, 2006.

LAFER, Celso. *A independência do Kosovo e a Corte de Haia*. O Estado de S. Paulo, 15/8/2010.

MARTY, Dick (relator). *Inhuman treatment of people and illicit trafficking in human organs in Kosovo*. Documento AS/Jur (2010) 46. Conselho da Europa. Committee on Legal Affairs and Human Rights, 12/12/2010.

MELKERT, Ad. *Peut-on encore sauver le Kosovo?* Le Figaro, 11/8/2011.

MERTUS, Julie. *Humanitarian Intervention Reconsidered: Lessons from Kosovo*. Palestra proferida no Wilson Center, Washington, 6/6/2001.

MERTUS, Julie. *Reconsidering the Legality of Humanitarian Intervention: Lessons from Kosovo*. William and Mary Law Review, v. 41:1743, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Corte Internacional de Justiça. Parecer consultivo. *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*. 22/7/2010.

SIMMA, Bruno. *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*. European Journal of International Law. EJIL 10 (1999), p. 1-22. 1999.

STEELE, Jonathan. *Serb Killings "Exaggerated" by West*. The Guardian, 18/8/2000.

TURMANIDZE, Sergo. *Status of the De Facto State in Public International Law*. Dissertação no quadro da tese de doutorado. Universidade de Hamburgo, 2010.

WELLER, Marc. *Kosovo's Final Status*. International Affairs, 84:6 (2008) 1223-1243. Blackwell Publishing Ltd/The Royal Institute of International Affairs, 2008.

WINSHIP, Michelle. *Nationalism in the Balkans from 1878 to 1914*. Kindle Edition. 16/7/2011.

WOEHREL, Steven. *Future of the Balkans and U.S. Policy Concerns*. CRS Report for Congress, 22/5/2008.

YOO, John C. *Kosovo War Powers and the Multilateral Future*, 148 University of Pennsylvania Law Review 1673, Berkeley Law Scholarship Repository, 2000.

A Intervenção na Líbia, a 'Responsabilidade de Proteger' e a 'Responsabilidade ao Proteger'

João Marcos Senise Paes Leme*

Considera-se o dia 17 de dezembro de 2010 como o marco inicial da série de manifestações ocorridas no norte da África e no Oriente Médio que se convencionou denominar "Primavera Árabe". Naquele dia, um jovem quitandeiro tunisino revoltou-se contra o confisco de seus produtos por funcionários que alegadamente tentaram extorqui-lo e, incapaz de convencer as autoridades da arbitrariedade de que fora vítima, ateou fogo ao próprio corpo. O episódio, ocorrido em cidade a cerca de 200 quilômetros de Túnis, desencadeou uma onda de protestos que culminaria, apenas um mês mais tarde, na queda do Presidente Zine al-Abidine Ben Ali, no poder havia 23 anos.

No mesmo dia em que Ben Ali deixava a Tunísia com destino à Arábia Saudita, 14 de janeiro de 2011, o líder líbio Muamar Kadafi se solidarizaria com o colega destituído, em pronunciamento transmitido pela televisão, enquanto apareciam os primeiros rumores de tumultos na própria Líbia[1]. Os protestos no país, contudo, só ganhariam vulto cerca de um mês depois, quando outro longevo líder da região, o egípcio Hosni Mubarak, também já havia deixado o poder, em 11 de fevereiro, após 18 dias de intensos protestos que transformaram a praça Tahir, no Cairo, em ícone da Primavera Árabe. A geografia determina, com particular simbologia, que Egito e Tunísia sejam, a leste e a oeste, os vizinhos imediatos da Líbia nas margens do Mediterrâneo.

---

* João Marcos Senise Paes Leme é diplomata de carreira. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

1 O *blog* Al-bab.com, em língua inglesa, relatava em 16 de janeiro a existência de vídeos, transmitidos em sítios oposicionistas líbios, que registravam protestos na cidade de Al-Bayda. Cf. <www.al-bab.com/blog/2011/blog1101b.htm#trouble_in_libya>.

Em 15 de fevereiro, as manifestações em território líbio tiveram início, em Benghazi, e rapidamente espalharam-se por outras cidades. No dia 18, a imprensa referia-se a "dúzias de mortos"[2]. Nas semanas que se seguiram, a brutalidade da repressão por parte do Governo de Trípoli não fez senão intensificar-se. Entre 20 e 21 de fevereiro, o Gabinete do Secretário-Geral das Nações Unidas divulgaria três comunicados a respeito da crise líbia. Em um deles, dava-se conta, de forma resumida, do teor de conversa telefônica mantida entre Ban Ki-moon e o líder Muamar Kadafi, na qual o primeiro havia reiterado a necessidade de respeitarem-se as liberdades básicas e os direitos humanos, inclusive o direito de associação e o acesso à informação. Ban teria também insistido em que fosse assegurada a proteção da população civil em quaisquer circunstâncias[3].

Na noite do próprio dia 21, Seif al-Islam, filho de Kadafi, tido como moderado e seu provável sucessor, faria discurso de improviso, transmitido pela televisão líbia. No pronunciamento, afirmou que "os inimigos da Líbia" quereriam promover uma revolução como aquela que tivera lugar no Egito. Atribuiu os acontecimentos no leste do país a muçulmanos radicais e secessionistas, que tencionariam criar um emirado islâmico em al-Bayda, cidade próxima a Benghazi. Declarou que "jovens drogados" estavam sendo usados para provocar distúrbios e que a "televisão árabe" (referência provável à Al Jazeera) estaria manipulando esses eventos. Advertiu para a possibilidade de guerra se as agressões não cessassem e prometeu mudanças na legislação e mesmo uma nova constituição. Reiterou que a Líbia não era a Tunísia nem o Egito.

Diante da escalada da violência e da falta de sinais de que o Governo de Trípoli viria a recuar de sua linha repressiva, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) adotou, por consenso, no dia 25 de fevereiro, a Resolução S-15/1[4], que, diante de *"gross and systematic violations of human rights by the Libyan authorities"*, recomendava à Assembleia Geral suspender a Líbia do CDH. No dia seguinte, em Nova York, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – naquele mês presidido pelo Brasil –, com notável celeridade e de forma incisiva, aprovou, apenas onze dias após o início

2 Cf. <www.guardian.co.uk/world/blog/2011/feb/18/middle-east-protests-live-updates>.

3 Texto disponível em: <www.un.org/sg/offthecuff/?nid=1730>.

4 Nações Unidas. Documento A/HRC/RES/S-15/1, de 25 de fevereiro de 2011.

dos incidentes, a Resolução 1970[5], que englobava um conjunto sanções contra o regime líbio – congelamento de ativos, proibição de viagens, embargo de armas e remissão do caso ao Tribunal Penal Internacional[6].

Em 4 de março, o Itamaraty divulgaria nota à imprensa sobre a situação nos países árabes, pela qual expressava a solidariedade do Brasil com as eloquentes manifestações em favor da realização das "justas aspirações e anseios por maior participação nas decisões políticas, em ambiente democrático, com perspectivas de crescimento econômico e inclusão social, capaz de gerar oportunidades de emprego, liberdade de expressão e dignidade humana". Referia-se o texto igualmente à "decisão sem precedentes" da Assembleia Geral das Nações Unidas de suspender Líbia do Conselho de Direitos Humanos, em resolução co-patrocinada pelo Brasil e adotada por consenso, com apoio de países árabes e africanos, o que revelava a expectativa de "pleno respeito dos direitos humanos dos manifestantes líbios". Defendia a necessidade de se assegurar "acesso tempestivo e irrestrito aos prestadores de assistência humanitária" e de serem respeitados "os direitos dos jornalistas, inclusive estrangeiros, de reportar e de circular livremente, sem constrangimentos ou intimidações"[7]. A nota faria referência ainda ao "debate sobre proposta de estabelecimento de zona de proibição de voos no espaço aéreo líbio, ou acerca de qualquer iniciativa militar naquele país", assinalando que tais medidas só teriam legitimidade no marco estrito do respeito à Carta das Nações Unidas, no âmbito do Conselho de Segurança[8].

Nessa ocasião, formavam-se pressões em favor da adoção de medidas adicionais, fruto da alegação de que o regime permanecera indiferente aos dispositivos acionados pelo Conselho de Segurança e seguia recorrendo à violência, inclusive contra civis desarmados, para conter os movimentos populares. Em Nova York, os membros do Conselho de Segurança debatiam a imposição de uma zona de exclusão aérea, opção que encontrava apoio entre os países da Liga dos Estados Árabes (LEA).

5 Nações Unidas. Documento S/RES/1970, de 26 de fevereiro de 2011.

6 O Brasil, membro do CDH e do CSNU, apoiou a adoção de ambas as resoluções.

7 Recorde-se que, neste momento, o repórter Andrei Netto, do jornal *O Estado de S. Paulo*, estava detido por milicianos situacionistas. Seria libertado dias depois, graças à intermediação da Embaixada brasileira em Trípoli.

8 Nota nº 88, "Situação nos países árabes", de 4 de março de 2011. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>.

A *no-fly zone*, no entanto, era alternativa polêmica, já que implicaria recurso aos mecanismos de segurança coletiva previstos no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas[9].

Àquela altura, já se ventilava, sobretudo na mídia dos países ocidentais do Norte, a ideia de que era preciso adotar medidas mais enérgicas ante a situação líbia, com base no exercício da "responsabilidade de proteger" a população civil. A opinião pública nesses países, entretanto, não era sempre favorável à ação militar. No diário britânico *The Guardian*, por exemplo, o colunista Seumas Milne – sempre incisivo e crítico dos "consensos" – lamentava: *"The liberal interventionists are back"*. Apontando contradições no discurso dos países "ocidentais", o jornalista acusava: *"The same western leaders who happily armed and did business with the Gaddafi regime until a fortnight ago have now slapped sanctions on the discarded autocrat and blithely referred him to the international criminal court the United States won't recognise"*[10]. Ainda referindo-se à aplicação de dois pesos e duas medidas, afirmava que *"the 'responsibility to protect' invoked by those demanding intervention in Libya is applied so selectively that the word hypocrisy doesn't do it justice"*. O texto, em linha com os mesmos temores que motivavam posições relutantes nas Nações Unidas, alertava para as ações militares que decorreriam do estabelecimento de uma zona de exclusão aérea:

> *They would risk expanding military conflict and strengthening Gaddafi's hand by allowing the regime to burnish its anti-imperialist credentials. Military intervention wouldn't just be a threat to Libya and its people, but to the ownership of what has been until now an entirely organic, homegrown democratic movement across the region*[11].

No Conselho de Segurança, enquanto se debatia a possível imposição da zona de exclusão aérea, o debate sofreu repentina mudança de rumo, com a apresentação, pelos Estados Unidos, de emendas que visavam a autorizar o uso de "todos os meios necessários" para a proteção de civis na Líbia. As propostas refletiam o produto de um debate ocorrido no interior

9 O Capítulo VII, sob o qual está previsto o uso da força, é intitulado "Ação em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Ato de Agressão".

10 Refere-se o autor, aqui, ao fato de que os Estados Unidos não são parte do Estatuto de Roma.

11 S. Milne. "Intervention in Libya would poison the Arab revolution". *The Guardian*, Londres, 2 de março de 2011. Disponível em: <www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/mar/02/intervention-libya-poison-arab-revolution?intcmp=239>.

da Administração federal norte-americana, no qual teria prevalecido uma visão liberal-intervencionista que viria a significar, segundo algumas análises, inflexão na política externa do Presidente Barack Obama[12]. A pressão do momento e o pronto apoio de países aliados de Washington permitiram que se aprovasse, com dez votos favoráveis, a Resolução 1973[13], diante da qual se abstiveram cinco importantes membros do Conselho – Alemanha, China, Índia e Rússia, além do Brasil.

Em seus parágrafos preambulares, o texto deplora o fato de as autoridades líbias não terem observado os termos da Resolução 1970; reitera a responsabilidade do Governo de proteger a população do país; condena as violações graves e sistemáticas dos direitos humanos; considera que os ataques contra a população civil podem constituir crimes contra a humanidade; estabelece que a situação na Líbia continua a constituir ameaça à paz e à segurança internacionais. Os parágrafos operativos, inscritos sob o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, determinam, entre outras medidas, a proibição de quaisquer voos – com exceções pontuais – no espaço aéreo da Líbia, "a fim de proteger os civis" e autorizam os Estados membros, a título individual ou por meio de organizações regionais ou outras configurações (*"arrangements"*), a utilizarem "todas as medidas necessárias" para garantir o cumprimento da exclusão aérea. Também ampliam a autorização para interceptar cargas, de forma a permitir que se pudessem igualmente inspecionar naves em alto-mar.

Particularmente relevante é o parágrafo operativo 4, inscrito sob o item "Proteção de civis" e transcrito a seguir, juntamente com o parágrafo 5:

> *The Security Council (…)*
>
> *4. Authorises Member States that have notified the Secretary-General, acting nationally or through regional organisations or arrangements (…) to take all necessary measures (…) to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya, including Benghazi, while excluding a foreign occupation force of any form on any part of Libyan territory (…)*

12 Cf. <www.nytimes.com/2011/03/19/world/africa/19policy.html?_r=2&ref=global-home&>.

13 Nações Unidas. Documento S/RES/1973, de 17 de março de 2011.

> *5. Recognises the important role of the League of Arab States in matters relating to the maintenance of international peace and security in the region, and bearing in mind Chapter VIII of the Charter of the United Nations, requests the Member States of the League of Arab States to cooperate with other Member States in the implementation of paragraph* [4].

A "responsabilidade de proteger" (ou R2P), invocada pela Resolução 1973, é produto de relatório publicado no fim de 2001, elaborado por uma comissão multidisciplinar copresidida pelo ex-Chanceler australiano Gareth Evans e pelo veterano diplomata argelino Mohamed Sahnoun. A inspiração declarada para sua concepção foi o conjunto de catástrofes humanitárias que marcaram o pós-Guerra Fria, particularmente o genocídio em Ruanda e o massacre de Srebrenica, na Bósnia, levados a cabo sem que houvesse reação da comunidade internacional, apesar da presença, em ambos os casos, de missões de paz das Nações Unidas.

O conceito tenta inverter a lógica que fundamenta as contestadas ideias de "intervenção humanitária" e "dever de ingerência", ao atribuir a responsabilidade primária pela proteção das populações civis aos Estados em que se encontram. Caso os Estados não tenham meios de exercer tal responsabilidade, ou não se disponham a fazê-lo, cabe, subsidiariamente, à instância mais ampla da coletividade internacional exercer a proteção. Esse raciocínio fundamenta-se na ideia de "soberania como responsabilidade", desenvolvida, na década de 1990, pelo diplomata sudanês Francis Deng. Embora a R2P, em sua formulação conceitual, busque dissociar-se das formas tradicionais de ingerência, nunca cessaram as suspeitas de que se trataria de uma nova forma de justificar o antigo intervencionismo das potências centrais sobre os países periféricos.

Ainda assim, o conceito encontrou espaço no debate internacional e pôde angariar crescente nível de aceitação no curso da primeira década deste século, graças ao empenho de seus proponentes e ao apoio que lhe dedicaram os Secretários-Gerais Kofi Annan e Ban Ki-moon – além, naturalmente, do apelo exercido pela própria ideia de se colocar fim às atrocidades contra civis. Em 2005, após intensas negociações, a R2P foi respaldada por dois parágrafos do extenso Documento Final da Cúpula Mundial das Nações Unidas, adotado por todos os Chefes de Estado e Governo. Naquele texto, restringem-se os casos de aplicação da R2P a quatro tipos de violação: genocídio, limpeza étnica, crimes contra a

humanidade e crimes de guerra. Entretanto, apesar dessa limitação, admite-se que, caso as autoridades nacionais deixem de proteger suas populações de forma manifesta e os meios pacíficos de atuação da comunidade internacional revelem-se inadequados, é lícito recorrer aos mecanismos de segurança coletiva previstos no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Em 2009, Ban Ki-moon apresentou, em relatório sobre a R2P, a ideia dos chamados "três pilares", uma interpretação do que se acordara em 2005 que passou a constituir referência consensualmente aceita nas discussões sobre o conceito. O pilar 1 é aquele que atribui primariamente aos Estados a responsabilidade de proteger suas populações dos quatro tipos de violação já mencionados; o pilar 2 prevê a responsabilidade da comunidade internacional de auxiliar os Estados a cumprir essas obrigações. O pilar 3 refere-se à responsabilidade de atuar coletivamente nas situações em que um Estado, "de forma manifesta", deixe de oferecer a sua população a proteção diante daqueles quatro tipos de crimes. Neste último caso, as respostas por parte da comunidade internacional podem dar-se, de forma pacífica, ao abrigo dos Capítulos VI e VIII da Carta; ou podem incluir medidas coercitivas, sob o Capítulo VII.

Em 17 de março de 2011, com a aprovação da Resolução 1973, determinava-se, pela primeira vez, a aplicação de medidas previstas sob o Capítulo VII com fundamento na R2P. Em sua explicação de voto[14], a Embaixadora Maria Luiza Viotti, então Representante Permanente do Brasil nas Nações Unidas, recordou as fortes mensagens contidas na Resolução 1970 e sua adoção por consenso no CSNU. Reiterou a condenação brasileira do uso da violência pelas autoridades líbias contra manifestantes desarmados. Ressaltou que a abstenção não significava, em absoluto, endosso ao comportamento do Governo líbio – cujo desrespeito ao Direito Internacional Humanitário e aos Direitos Humanos o Brasil vinha formalmente recriminando – ou negligência para com a necessidade de proteger a população civil. Ao declarar-se sensível ao chamado da LEA por uma zona de exclusão aérea, observou que o texto da Resolução contemplava medidas que iam muito além desse chamado. Pôs em dúvida a capacidade das medidas previstas no parágrafo operativo 4 de levar à realização do objetivo compartilhado de pôr fim imediato à violência

14 Nota nº 103, "Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia", de 17 de março de 2011. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>.

e garantir a proteção dos civis. Ressaltou o temor de que tais medidas pudessem exacerbar tensões e prejudicar os civis que se deseja proteger, além de proporcionar argumentos que permitissem uma manipulação da narrativa sobre os propósitos da comunidade internacional. Defendeu que a proteção de civis, a garantia de uma solução duradoura e o atendimento das legítimas demandas do povo líbio exigiam diplomacia e diálogo, razão pela qual o Brasil apoiava e valorizava os esforços em curso por parte do Enviado Especial do Secretário-Geral[15] e da União Africana.

No dia 19, o então Presidente francês Nicolas Sarkozy reuniu número importante de lideranças internacionais por ocasião do *Sommet de Paris pour le soutien au peuple libyen*. Além de Chefes de Governo e Ministros europeus e norte-americanos, estiveram presentes o Secretário-Geral Ban Ki-moon e os Chanceleres de cinco países árabes (Catar, Emirados Árabes Unidos, Iraque, Jordânia e Marrocos), além do Secretário-Geral da LEA, Amr Moussa. O encontro resultou em declaração que celebrava a adoção da Resolução 1973 e afirmava disposição de agir de forma coletiva e determinada para implementar suas decisões, *"même si nos contributions seront différenciées"*[16]. De forma ainda mais explícita, os participantes disseram-se *"déterminés à prendre toutes les actions nécessaires, y compris militaires, conformément à la résolution 1973, pour assurer le plein respect des exigences du Conseil de sécurité"*. Tampouco deixaram de manifestar desde logo apoio à insurgência – o que reforçaria as críticas posteriores de que já se visava então a uma mudança de regime –, ao renderem homenagem *"à l'action courageuse du Conseil national de transition libyen (CNT) et à tous les responsables libyens qui se sont courageusement désolidarisés du régime libyen et ont apporté leur appui au CNT"* [17].

Estava assim formada a Coalizão que, com a pretensa legitimidade que lhe conferia a presença do SGNU e dos representantes árabes, daria início à intervenção militar. Os primeiros alvos na Líbia seriam bombardeados por caças franceses naquele mesmo dia, menos de 48 horas depois de aprovada a Resolução 1973. Ironicamente, a ação, fortemente impulsionada e levada a cabo por países europeus, dava-se contra um país

15 No início de março, o SGNU designara o ex-Ministro de Relações Exteriores da Jordânia Abdel-Elah Al-Khatibi como seu Enviado Especial para a Líbia.

16 Note-se a participação na cúpula da Chanceler federal alemã Angela Merkel, cujo Governo já anunciara que não tomaria parte em ação militar na Líbia.

17 Texto disponível em: <http://www.lesechos.fr/19/03/2011/lesechos.fr/0201236483970_sommet-de-paris-pour-le-soutien-au-peuple-libyen-le-communique.htm>.

ao qual a União Europeia, após relativa reabilitação de Kadafi em 2003, concedera licenças de exportação de armamentos da ordem de 834,5 milhões de euros, entre outubro de 2004 e o fim de 2009[18].

No Brasil, a intervenção militar na Líbia provocava reações negativas não só no Executivo federal. Em 23 de março, a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal aprovaria requerimento em favor de voto de solidariedade à posição brasileira em prol de um cessar-fogo imediato[19]. O documento assinala que a Resolução 1973 foi "muito além de seu escopo inicial, pois se inclui, em seu parágrafo 4, a expressão 'por quaisquer meios necessários', referindo-se às ações que as forças da Coalizão poderiam envidar para, em tese, 'proteger a população civil'." O documento trataria ainda a Resolução de "ampla e vaga", advertindo para os riscos de uma "tentativa de derrubada, *manu militari*, do governo ditatorial de Kadafi, sem um processo negociado de transição, [que] poderia levar o país ao caos e até mesmo à secessão territorial". O Senado deploraria, ainda, a violência cometida por todas as partes, "inclusive as forças da Coalizão".

Poucos dias depois, em 29 de março, a Coalizão que intervinha na Líbia realizou conferência em Londres. Novamente, esteve presente o Secretário-Geral Ban Ki-moon, ao lado do Secretário-Geral da OTAN, Anders Fogh Rasmussen, bem como altos representantes dos mesmos países árabes já engajados na operação e Ministros de países membros da aliança militar. A LEA fez-se representar pelo Chefe de Gabinete do Secretário-Geral, Hesham Youssef.

Naquele momento, registravam-se investidas das forças kadafistas contra a cidade de Misratah, a menos de 200 quilômetros de Trípoli, onde o regime estaria levando a cabo *"murderous attacks"*, nas palavras do Primeiro-Ministro britânico David Cameron. Na ocasião, a então Secretária de Estado norte-americana declarou que a ação militar teria continuidade, até que Kadafi *"met UN terms"*. Em entrevista à imprensa, Hillary Clinton admitiu a possibilidade de um "legítimo" fornecimento de armas à insurgência, *"if a country should choose to do that"*. Perguntada sobre rumores de presença de membros da Al-Qaeda entre a oposição líbia, Clinton afirmou que os países da Coalizão ainda estavam *"getting to know*

18 Cf. <www.guardian.co.uk/news/datablog/2011/mar/01/eu-arms-exports-libya>.

19 Cf. <www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=99514>.

[the opposition]" [20]. Uma das principais decisões tomadas em Londres foi a criação do chamado "Grupo de Contato", cuja primeira reunião ficaria a cargo do Catar. A Declaração divulgada pelo anfitrião do encontro, o então Secretário do Exterior britânico William Hague, estabelecia o papel da nova instância:

> *This Contact Group will meet to provide leadership and overall political direction to the international effort in close coordination with the UN, AU, Arab League, OIC, and EU to support Libya; provide a forum for coordinating the international response on Libya; and provide a focal point in the international community for contact with the Libyan parties*[21].

Em paralelo às reuniões do Grupo de Contato, que deliberavam sobre os rumos da intervenção com questionável legitimidade, as tentativas mediadoras do conflito por parte do Enviado Especial Al-Khatib e da União Africana prosseguiam, mas sem êxito. O CNT já rejeitara um plano, supostamente aceito por Kadafi, para pôr fim aos enfrentamentos. Prejudicava o *roadmap* da UA, entre outros fatores, o fato de ser estratégia conduzida por um Comitê *ad hoc* percebido pelos rebeldes como parcial. Porém, talvez mais importante seja o fato de que a insurgência já não tinha interesse em iniciativas que pudessem habilitar Kadafi como parte negociadora de um acordo político quando o regime se encontrava sob cerrados bombardeios da Coalizão[22]. Conforme assinala Simon Adams, Diretor-Executivo do *Global Centre for the Responsibility to Protect,*

> *countries supporting the NATO-led intervention applied little diplomatic pressure on the NTC to take the AU initiative seriously. Although Qaddafi's gesture may have been empty, it still should have been vigorously pursued. (…) A diplomatic opportunity was possibly missed, but this was as much a mistake of the AU delegation as of those implementing the UN's civilian protection mandate*[23].

20 Cf. <www.bbc.co.uk/news/uk-12889119>.

21 Cf. <www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?id=574646182&view=News>.

22 A operação *"Unified Protector"*, na qual atuaram dezoito países membros da aliança e alguns médio-orientais, realizou um total de 26.500 incursões aéreas na Líbia, das quais 9.700 configuraram *"strike sorties"*.

23 S. Adams (2012), p. 9.

Outro desincentivo ao engajamento dos rebeldes em um diálogo político era o apoio militar recebido de membros da Coalizão, inclusive na forma de armamentos. No fim de junho, o diário *Le Figaro* revelou uma estratégia francesa *"restée secrète jusqu'ici: le parachutage d'armes 'en quantité importante' aux tribus berbères (…) entrées en guerre contre le régime"* [24]. Em 21 de agosto, o *The New York Times,* citando altos funcionários da OTAN, afirmaria que a coordenação entre a aliança atlântica e os rebeldes *"had become more sophisticated and lethal in recent weeks, even though NATO's mandate has been merely to protect civilians, not to take sides in the conflict"*. A mesma matéria atribuía a funcionários graduados da aliança a informação de que *"Britain, France and other nations deployed special forces on the ground inside Libya to help train and arm the rebels"* [25].

Em depoimento à Câmara dos Comuns, em Londres, Christian Turner, que chefiava o Departamento de Oriente Médio do *Foreign Office* à época da intervenção, afirmou que *"there are some specific circumstances under which defensive weapons could be provided with the aim of protecting civilians"*, ocasião em que um parlamentar reagiu, afirmando que *"there are very few defensive weapons that cannot be offensive too"* [26].

Em reportagem investigativa publicada em outubro, o *The Wall Street Journal* revelaria que o Governo do Catar destinara mais de 20 mil toneladas de armamentos aos insurgentes – particularmente, a milícias islâmicas não vinculadas ao CNT. Segundo a matéria, quando a violência começou a escalar no país, teria ficado claro aos membros ocidentais da Coalizão que os bombardeios da OTAN, sozinhos, levariam a um impasse, evidenciando-se a necessidade de um esforço armado em terra, a ser desempenhado pelos rebeldes. Os Estados Unidos e os europeus, contudo, teriam julgado por demais arriscado armar diretamente a rebelião. *"Qatar volunteered to fill that role"*, afirma a reportagem, apontando que os carregamentos teriam sido enviados já a partir de abril, com consentimento dos Estados Unidos, Reino Unido, França e Emirados Árabes Unidos[27].

24 Cf. <www.lefigaro.fr/international/2011/06/28/01003-20110628ARTFIG00704-la-france-a-parachute-des-armes-aux-rebelles-libyens.php>.

25 Cf. <www.nytimes.com/2011/08/22/world/africa/22nato.html?_r=0>.

26 J. Eyal (2012), p. 60.

27 Cf. <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204002304576627000922764650.html>.

Mais de um ano depois, no fim de 2012, o *The New York Times* voltaria ao tema, em matéria intitulada *"U.S.-Approved Arms for Libya Rebels Fell Into Jihadis' Hands"*. O texto revela que as armas fornecidas pelo Catar a diferentes grupos rebeldes líbios tiveram papel desestabilizador no país norte-africano, o que motivaria Washington a examinar com cuidado adicional a possibilidade de atuar no armamento de rebeldes na Síria. *"The United States has growing concerns that, just as in Libya, the Qataris are equipping some of the wrong militants"*, afirma a reportagem, apontando também a hipótese de que armamentos entregues aos rebeldes líbios, com aval dos Estados Unidos, possam ter sido usados no atentado que, em 11 de setembro de 2012, matou quatro norte-americanos em Benghazi, inclusive o Embaixador Christopher Stevens. Segundo uma fonte citada pelo jornal, parte das armas teria também sido desviada para militantes vinculados à Al-Qaeda no Mali[28].

Desde o início da campanha militar na Líbia, persistiram as suspeitas de que os recursos energéticos eram importante incentivo para a intervenção. Simon Adams, contudo, afirma que a Líbia já estava plenamente integrada ao mercado internacional de energia, apontando a existência de contratos de fornecimento de petróleo entre o regime de Kadafi e vários governos ocidentais. Acrescenta que a volatilidade do preço internacional do produto, desencadeada pela crise, faria do petróleo, a rigor, desincentivo para uma intervenção[29].

A existência de contratos, entretanto, não implica necessariamente a satisfação das partes com suas condições. Segundo o portal *CNN Money*, em matéria intitulada *"Libya oil eyed by Western companies"*, o país produzia, antes da guerra, cerca de 1,6 milhão de barris diários, dos quais a empresa estatal líbia controlava 1,1 milhão; o restante era explorado por companhias estrangeiras, principalmente a italiana Eni e a francesa Total. O regime de Kadafi, contudo, impunha taxação de 93% sobre todo o óleo extraído no país, percentual tão elevado que um especialista citado na reportagem o qualifica de "piada"[30]. O *The New York Times*, na matéria *"The Scramble for Access to Libya's Oil Wealth Begins"*, afirma que, para as

28 Cf. <www.nytimes.com/2012/12/06/world/africa/weapons-sent-to-libyan-rebels-with-us-approval-fell-into-islamist-hands.html?pagewanted=1&hpz>.

29 S. Adams (2012), p. 12.

30 Cf. <http://money.cnn.com/2011/10/25/news/international/libya_oil/index.htm>.

petrolíferas estrangeiras, Kadafi era um "parceiro problemático", que frequentemente criava novas exigências e elevava impostos e tarifas de forma arbitrária. *"A new government with close ties to NATO may be an easier partner for Western nations to deal with",* afirma o texto, citando especialistas que acreditam na possibilidade de descobertas substancialmente maiores de petróleo na Líbia, uma vez levantadas as restrições impostas pelo governo afinal deposto. Citando "analistas", o jornal menciona nominalmente as empresas Eni e Total como aquelas que, derrubado o regime, competiriam arduamente pelos melhores contratos, *"with their respective governments lobbying on their behalf"*. Em declaração reproduzida pela reportagem, um porta-voz da estatal petrolífera líbia Aboco – com sede em Benghazi e controlada pelo CNT – afirmou que *"we don't have a problem with Western countries like Italians, French and UK companies, but we may have some political issues with Russia, China and Brazil"*. Conclui o jornal que *"even before taking power, the rebels suggested that they would remember their friends and foes and negotiate deals accordingly"* [31].

Em 20 de outubro, após permanecer quase dois meses em paradeiro incerto, Kadafi foi capturado e morto. Em 27 de outubro, o Conselho de Segurança aprovaria por unanimidade a Resolução 2016[32], que tomou nota da "Declaração de Liberação" emitida quatro dias antes pelo CNT e decidiu que, às 23h59min do dia 31 de outubro, estariam encerradas a zona de exclusão aérea, bem como as ações previstas nos parágrafos operativos 4 e 5 da Resolução 1973 – portanto, suspendendo-se a controversa autorização de recurso a *"all necessary measures (…) to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya"*. O mesmo texto reiteraria chamamento às autoridades líbias para que protegessem os direitos humanos e as liberdades fundamentais, inclusive dos grupos vulneráveis, detentos e *former officials,* instando enfaticamente que se abstivessem de represálias e impedissem execuções extrajudiciais, recordando sua responsabilidade de proteger a população, aí incluídos os estrangeiros e imigrantes africanos. Da Resolução constava, ainda, parágrafo preambular que expressava preocupação do CSNU com a proliferação de armas e seu possível impacto sobre a paz e a segurança

31 Cf. <www.nytimes.com/2011/08/23/business/global/the-scramble-for-access-to-libyas-oil-wealth-begins.html?pagewanted=all&_r=1&>.

32 Nações Unidas. Documento S/RES/2016, de 27 de outubro de 2011.

regionais – tema que seria objeto de resolução específica, adotada poucos dias depois[33].

Em março de 2012, a Comissão Internacional de Inquérito estabelecida em fevereiro do ano anterior pelo Conselho de Direitos Humanos divulgou seu relatório[34]. O documento concluiu que, na tentativa de conter a insurgência, as forças kadafistas haviam cometido crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Assassinatos, desaparecimentos forçados e tortura foram atos cometidos pelo regime, em um contexto de ataques generalizados e sistemáticos à população civil.

Também as forças anti-Kadafi cometeram sérias infrações, segundo o documento, que se refere a crimes de guerra, bem como a violações à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos – ações que seguiam em prática quando da divulgação do relatório, conforme o próprio texto. Entre tais violações, citam-se execuções sumárias, casos de prisão arbitrária, tortura, desaparecimentos forçados, ataques indiscriminados e pilhagem, bem como a perseguição de diferentes grupos e pessoas supostamente vinculadas ao regime, além de indivíduos – sobretudo negros – identificados como supostos mercenários. A Comissão manifestou preocupação ante a aparente falta de empenho do governo transitório na apuração e punição dos culpados por esses episódios. Mencionou também a captura de Muamar Kadafi e seu filho Mutassim por rebeldes de Misratah, observando que ambos foram detidos com vida e, no entanto, vieram a morrer sob custódia daqueles que os haviam interceptado. A Comissão afirma que, apesar de reiterados pedidos, não lhe foi dado a conhecer o teor das autópsias, razão pela qual não se pôde confirmar se Kadafi foi sumariamente executado, recomendando-se, assim, investigação adicional.

Quanto à atuação da OTAN, o relatório qualificou a campanha de "altamente precisa", com "comprovada determinação" de evitar baixas entre a população civil. Em poucas ocasiões, contudo, a Comissão pôde confirmar casos de vítimas civis, bem como alvos *"that showed no evidence of military utility"* – a respeito dos quais o relatório afirma não ter sido possível

33 Nações Unidas. Documento S/RES/2017, de 31 de outubro de 2011.

34 Nações Unidas. Documento A/HRC/19/68, de 2 de março de 2012.

chegar a conclusões com base nas informações fornecidas pela aliança militar e, portanto, recomenda um aprofundamento das investigações[35].

A Comissão registra episódios em que civis foram mortos e danos foram causados à infra-estrutura líbia, em decorrência da ação da OTAN. Segundo o relatório, dentre vinte bombardeios controversos investigados, verificou-se que cinco vitimaram civis, deixando 60 mortos e 55 feridos[36].

O relatório faz uma série de recomendações a diferentes destinatários[37]. A grande maioria delas, em número de vinte, dirige-se ao Governo interino da Líbia – portanto, aos insurgentes apoiados de forma ostensiva pela Coalizão durante o conflito. Referem-se, sobretudo, à necessidade de observar os direitos humanos, de promover a investigação de violações, condenar culpados, afastar envolvidos das forças de segurança pública, fortalecer o estado de direito, impedir a perseguição de minorias, entre outras.

No caso da OTAN, são feitas duas recomendações: realizar investigações na Líbia para determinar o nível das baixas entre civis, com a concomitante revisão do funcionamento de seus procedimentos durante a operação *Unified Protector*; e compensar as vítimas, com base nas diretrizes – voluntárias – estabelecidas pela própria aliança militar em 2010[38].

A Resolução 1973 foi polêmica desde sua aprovação. As cinco abstenções, por parte de países que representam cerca de metade da população mundial, acompanhadas de duras explicações de voto, somadas à percepção de que era frágil o apoio regional árabe e africano e de que era amplo e vago o mandato para recurso à força, logo fizeram da Resolução instrumento polêmico. Mais ainda o seria quando se passou a perceber que o texto aprovado era usado para respaldar uma ação militar que, desde cedo, ultrapassara os alegados propósitos humanitários para intervir de forma irrestrita no instável cenário líbio. Os interventores não se limitaram a evitar o massacre de civis, que efetivamente estava em curso e

35 "*The Commission is unable to determine, for lack of sufficient information, whether these strikes were based on incorrect or outdated intelligence and, therefore, whether they were consistent with NATO's objective to take all necessary precautions to avoid civilian casualties entirely*". *Op. cit.*, p. 181.

36 *Op. cit.*, p. 171-173.

37 Nações Unidas. Documento A/HRC/19/68, de 2 de março de 2012, p. 22-25.

38 *"Non-Binding Guidelines for Payments in Combat-Related Cases of Civilian Casualties or Damage to Civilian Property"*.

poderia intensificar-se; passaram a apoiar ostensivamente uma das partes, ao arrepio do embargo de armas que estava em vigor, visando alvos que mesmo o amplo mandato original não validava como tais, com o intento de precipitar a substituição do regime antes que as tentativas de mediação política sequer pudessem ser testadas. Esse conjunto de ações motivou justificadas dúvidas sobre os propósitos da Coalizão.

Por menos simpatia que se pudesse ter pelos atos do regime de Kadafi, como o Governo brasileiro afirmou em diferentes ocasiões, evidenciava-se um problema sistêmico no mecanismo multilateral de paz e segurança, com profunda polarização nas Nações Unidas e com efeitos deletérios sobre a unidade do CSNU e, em alguma medida, sobre sua capacidade de atuar diante de crises posteriores.

Não é possível afirmar com certeza qual desfecho teria uma investida contra Benghazi se as tropas kadafistas não tivessem sido detidas. Possivelmente, teria sido um trágico acontecimento. Este fato, contudo, não é suficiente para justificar o restante das ações empreendidas pela Coalizão, em flagrantes violações de seu mandato original; tampouco deve eludir o conjunto de danos, diretos e indiretos, provocados pela intervenção.

O Relatório da Comissão Internacional de Inquérito registra medidas de cautela observadas pela OTAN – que, de resto, eram necessárias à luz do Direito Internacional Humanitário e das expectativas da opinião pública nos países que integram a aliança. Ao reconhecer esse fato, porém, o documento não leva em devida conta a desestabilização regional decorrente da intervenção, que viria a repercutir na região do Sahel, particularmente no Mali, e na própria Líbia – tratada pela revista *The Economist*, em janeiro de 2015, como *"The next failed state"* [39]. Observe-se, ainda, que as ações da Coalizão não devem ser criticadas apenas pelos eventuais alvos civis equivocadamente atingidos, pois as violações múltiplas cometidas pelas forças insurgentes, registradas no relatório da Comissão, não podem ser dissociadas do decidido apoio – político, financeiro e bélico – que receberam do Grupo de Contato, contradizendo a letra e o espírito das Resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança.

39 Cf. <http://www.economist.com/news/leaders/21638122-another-font-global-mayhem-emergingnot-helped-regional-meddling-and-western?zid=304&ah=e56907533dc78ce91909083042ad12e30>.

Gareth Evans, um dos autores da R2P em sua concepção original, faria, em um primeiro momento, balanço otimista da intervenção, avaliando que *"the two Security Council resolutions on Libya in February and March were textbook examples of a phased response to an increasingly desperate situation"*. Em sua percepção, no ano de 2011, a R2P *"really came of age"* [40]. Em artigo posterior, porém, o mesmo Evans afirmaria que

> *Security Council consensus about when and how to apply R2P, so evident in February and March 2011, has evaporated in a welter of recrimination about how the NATO-led implementation of the Council's Libya mandate 'to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack' was carried out. (…) it rapidly became apparent that the three permanent Security Council's members driving the intervention (the United States, the United Kingdom, and France) would settle for nothing less than regime change, and do whatever it took to achieve it* [41].

***

Em 1º de setembro de 2011, o jornal *Folha de S. Paulo* publicou artigo intitulado "Direitos humanos e ação diplomática", assinado pelo então Ministro das Relações Exteriores Antonio de Aguiar Patriota[42]. O texto visava a esclarecer à opinião pública as diretrizes da política externa brasileira nessa seara, tendo como pano-de-fundo os eventos da "Primavera Árabe". Em particular, tecia críticas à propensão de alguns países a tratar as crises pela via militar, recordando a obrigação primeira da comunidade internacional de evitar o agravamento de tensões e a disseminação da violência. Passando à situação líbia, assinalou o então Chanceler que "a ordem internacional não se fortalece com interpretações livres de mandatos do Conselho de Segurança", identificando, no caso específico, "uma lacuna" entre o que fora autorizado pelo CSNU e a ação da OTAN.

40 G. Evans. "The Responsibility to Protect Comes of Age". *Project Syndicate* (Worldwide Distribution), 26 de outubro de 2011.

41 G. Evans. "Responsibility While Protecting". *Project Syndicate* (Worldwide Distribution), 27 de janeiro de 2012.

42 A. Patriota (2011). Texto disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0109201107.htm>.

Ao citar "episódios sangrentos" como os que tiveram lugar na Bósnia e em Ruanda na década de 1990, referiu-se o Ministro àqueles que forjaram o conceito de "responsabilidade de proteger", motivados pelo "justo objetivo" de impedir que a inação da comunidade internacional permitisse a ocorrência de semelhantes tragédias. Afirmou que a responsabilidade coletiva, contudo, não precisaria expressar-se por meio de ações coercitivas, como defendem as "vozes particularmente intervencionistas e militaristas no chamado 'Ocidente'," denunciando a inclinação de estabelecer um elo automático entre a coerção e a promoção da democracia e dos direitos humanos. "Para o Brasil, o fundamental é que, ao exercer a responsabilidade de proteger pela via militar, a comunidade internacional, além de contar com o correspondente mandato multilateral, observe outro preceito: o da responsabilidade ao proteger", afirmou, sublinhando que o uso da força só pode ser contemplado como último recurso.

Por meio do citado artigo, era então articulada publicamente, pela primeira vez, a ideia de uma "responsabilidade ao proteger". Em 21 de setembro, a Presidenta Dilma Rousseff mencionaria a ideia em seu discurso inaugural diante da Assembleia Geral das Nações Unidas:

> Desde o final de 2010, assistimos a uma sucessão de manifestações populares que se convencionou denominar "Primavera Árabe". O Brasil é pátria de adoção de muitos imigrantes daquela parte do mundo. Os brasileiros se solidarizam com a busca de um ideal que não pertence a nenhuma cultura, porque é universal: a liberdade.
>
> É preciso que as nações aqui reunidas encontrem uma forma legítima e eficaz de ajudar as sociedades que clamam por reforma, sem retirar de seus cidadãos a condução do processo.
>
> Repudiamos com veemência as repressões brutais que vitimam populações civis. Estamos convencidos de que, para a comunidade internacional, o recurso à força deve ser sempre a última alternativa. A busca da paz e da segurança no mundo não pode limitar-se a intervenções em situações extremas.

(…)

> Muito se fala sobre a responsabilidade de proteger; pouco se fala sobre a responsabilidade ao proteger. São conceitos que precisamos amadurecer juntos. Para isso, a atuação do Conselho de Segurança é essencial, e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões. E a legitimidade do próprio Conselho depende, cada dia mais, de sua reforma[43].

Estava assim projetada internacionalmente a noção de "responsabilidade ao proteger" *(responsibility while protecting,* ou RwP), que viria a influenciar a partir de então o debate sobre a R2P, após o abalo que lhe provocara a intervenção na Líbia. No Itamaraty, percebeu-se que a mensagem presidencial, pronunciada daquela tribuna, havia encontrado receptividade. A conjugação, por um lado, do apoio às manifestações no mundo árabe e do repúdio à repressão violenta; e, de outro, da condenação do intervencionismo e da crítica a um entendimento militarista da R2P parecia atender a uma demanda não verbalizada de grande parte da comunidade internacional, desconfortável com o desenrolar do episódio líbio. A ideia de uma "responsabilidade ao proteger", embora apenas enunciada àquela altura, preenchia essa lacuna.

Em novembro, em Nova York, a Missão do Brasil fez circular entre os membros da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança a nota conceitual *"Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept"* [44]. O texto recapitulava, de início, algumas etapas do debate contemporâneo a respeito da proteção de civis, com menção à aprovação dos parágrafos 138 e 139 do Documento Final de 2005 e à posterior formulação dos "três pilares". Após sublinhar a ênfase nos Estados como detentores primeiros da responsabilidade de proteger suas populações, recorda-se que o recurso à força foi limitado pelo Documento Final em seus aspectos material (os quatro tipos de violação tipificadas em 2005); temporal (admissível apenas após o Estado revelar-se manifestamente incapaz de proteger sua população e depois de exauridos os meios pacíficos); e formal (por meio do Conselho de Segurança, mediante avaliação caso a caso).

43 A íntegra do discurso está disponível em: <www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos>.

44 Nações Unidas. Documento A/66/551–S/2011/701, de 11 de novembro de 2011.

Transitar entre os "pilares", segundo a proposta, implica eventualmente passar da "responsabilidade coletiva" à "segurança coletiva", razão pela qual o documento alerta para a necessidade de avaliar criteriosamente os custos indiretos de uma ação militar antes de optar por tal via. Embora reconheça que casos como a tragédia de Ruanda evidenciam a existência de situações que podem requerer o uso da força, recorda o texto a necessidade de pesar também as "dolorosas conseqüências" das intervenções que agravaram conflitos, propiciaram condições para a infiltração do terrorismo onde não havia e aumentaram a vulnerabilidade dos civis[45].

Em referência quase explícita à intervenção na Líbia, afirma o documento que *"there is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change"*. Em seguida, indica a necessidade de associar ao exercício da R2P uma responsabilidade ao proteger, para que ambas se desenvolvam juntas, com base em um conjunto consensual de princípios, parâmetros e procedimentos. Oferece o documento uma lista não exaustiva desses elementos: a ênfase deve ser dada à diplomacia preventiva, que reduz os riscos de conflitos e seus custos humanos; a comunidade internacional deve exercer com rigor a tarefa de esgotar os meios pacíficos disponíveis; o uso da força deve estar sempre respaldado por autorização das Nações Unidas; a autorização para o uso da força deve ser limitada em suas dimensões legal, operacional e temporal, e a letra e o espírito do mandato devem reger a eventual ação militar; a ação militar deve ser empreendida de maneira judiciosa, proporcional e limitada aos objetivos estabelecidos pelo CSNU; é necessário aprimorar os procedimentos do CSNU, de forma a permitir os adequados monitoramento e avaliação da interpretação e da aplicação das resoluções, bem como a prestação de contas (*accountability*) por parte daqueles a quem se autoriza o uso da força.

Não obstante a resistência por parte de alguns países – sobretudo aqueles mais engajados na intervenção na Líbia e ciosos da manutenção de amplas prerrogativas para o Conselho de Segurança –, a RwP encontrou receptividade geral muito favorável e foi objeto de vivo interesse e de debate. A dinâmica gerada pela proposta brasileira também repercutiria, meses mais tarde, por ocasião do lançamento do relatório do SGNU

45 Essas referências procuravam aludir, sobretudo, à intervenção no Iraque, em 2003.

intitulado *Responsibility to protect: timely and decisive response*[46]. De forma pouco usual em documentos desse tipo, a RwP foi incluída como uma seção do texto, que lhe dedicou dez de seus 61 parágrafos. Um par de anos mais tarde, a profunda instabilidade a que se assiste hoje no Iraque e na Síria, no Sahel e na própria Líbia parecem referendar a visão de que a intervenção militar externa é, na maioria dos casos, inadequada para trazer bem estar e segurança a populações civis ameaçadas por seus próprios governantes, pois, removidos estes, as ameaças e a violência podem ser instrumentos aplicados, com brutalidade ainda maior, pelas mãos de outros agentes.

Muitos dos entusiastas da R2P percebem na ideia brasileira a oportunidade de recuperar a credibilidade que o conceito perdeu durante o episódio líbio e mesmo de restituir-lhe aspectos precautórios originalmente presentes em sua concepção, em 2001; os países mais refratários à R2P, por sua vez, valorizam a introdução de critérios e limites para o emprego da força que a RwP propugna. Notou-se, diante desse quadro, a possibilidade de que uma iniciativa brasileira pudesse viabilizar a aproximação de posições em um debate historicamente polarizado, bem como, em uma escala mais ampla, contribuir para a construção de um sistema internacional mais sujeito a normas e, portanto, mais legítimo.

Sem abdicar de um olhar vigilante e crítico, é importante não satanizar a R2P por conta de sua natureza manipulável. Recorde-se uma contundente pergunta formulada por Kofi Annan em 2000: *"How should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica – to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity?"*[47] Trata-se de um problema real, que a seletividade a que é permeável a R2P não será suficiente para obscurecer. Afinal, manipuláveis e sujeitos à seletividade também são outros bens coletivos, materiais e imateriais, como a promoção e proteção dos direitos humanos, a energia nuclear, e mesmo a soberania. O exercício do multilateralismo implica normatizar a utilização e a aplicação de tais bens. A RwP foi – e, a depender do curso que venha a tomar esse debate, poderá continuar a ser – uma importante contribuição brasileira nessa direção. Como afirmam Oliver Stuenkel e Marcos Tourinho em

46 Documento A/66/874–S/2012/578, de 25 de julho de 2012.

47 K. Annan, *We, the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century. UN Millennium Report*. Nova York: Nações Unidas, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf>.

recente artigo, *"if the UN Security Council is to remain legitimate as the centrepiece of global order in relation to issues of international peace and security, at least some elements of the [RwP] proposal will ultimately have to be revisited"* [48].

Bibliografia

ADAMS, Simon. "Libya and the Responsibility to Protect". Occasional Paper Series no. 3, October 2012. New York: Global Centre for the Responsibility to Protect, 2012.

ANNAN, Kofi. *'We, the Peoples': The Role of the United Nations in the 21st Century. UN Millennium Report.* New York: Nações Unidas, 2000.

EVANS, Gareth. "The Responsibility to Protect Comes of Age". *Project Syndicate* (Worldwide Distribution), 26 de outubro de 2011.

_____. "Responsibility While Protecting". *Project Syndicate* (Worldwide Distribution), 27 de janeiro de 2012.

EYAL, Jonathan. "The Responsibility to Protect: A Chance Missed", *in* Adrian Johnson e Saqeb Queen (orgs.). *Short War, Long Shadow: The Political and Military Legacies of the 2011 Libya Campaign.* London: Royal United Services Institute, 2012.

MILNE, Seumas. "Intervention in Libya would poison the Arab revolution". *The Guardian*, Londres, 2 de março de 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Nota nº 88, "Situação nos países árabes", de 4 de março de 2011.

_____. Nota nº 103, "Aprovação da Resolução 1973 do Conselho de Segurança da ONU sobre a Líbia", de 17 de março de 2011.

NAÇÕES UNIDAS. Documento A/HRC/RES/S-15/1, de 25 de fevereiro de 2011.

48 O. Stuenkel & M. Tourinho (2014). "Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect". Conflict, Security & Development, 14:4, 379-402, DOI: 10.1080/14678802.2014.930593

NAÇÕES UNIDAS. Documento S/RES/1970, de 26 de fevereiro de 2011

_____. Documento S/RES/1973, de 17 de março de 2011.

_____. Documento S/RES/2016, de 27 de outubro de 2011.

_____. Documento S/RES/2017, de 31 de outubro de 2011.

_____. Documento A/66/551–S/2011/701, de 11 de novembro de 2011.

_____. Documento A/HRC/19/68, de 2 de março de 2012.

_____. Documento A/66/874–S/2012/578, de 25 de julho de 2012.

PATRIOTA, Antonio de A. "Direitos humanos e ação diplomática". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 1º de setembro de 2011.

STUENKEL, O; TOURINHO, M. "Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect". Conflict, Security & Development, 14:4, 379-402.

O Projeto de Cooperação do Fundo IBAS no Haiti (2006-2011): Lições para a Política Externa Brasileira

Daniel Roberto Pinto*

Introdução

Em 1º de janeiro de 2004, o Haiti festejava o bicentenário da sua independência. Havia o que comemorar: o Haiti fora o primeiro país do continente a conquistar sua independência depois dos Estados Unidos. Além disso, nascera de uma rebelião contra a escravidão e a desigualdade. No entanto, o orgulho nacional, exatos 200 anos depois da saga da independência, era ofuscado por grave crise política e social: a instabilidade e violência crônicas culminariam com a deposição do Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 29 de fevereiro de 2004, e com a criação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), em 30 de abril[1]. A necessidade de tropas estrangeiras para assegurar a governabilidade do país caribenho deixou claro, mais uma vez, que a obra iniciada com a vitória sobre as tropas de Bonaparte ainda estava por ser concluída.

Ao assumir o comando militar da Missão de Paz, o Brasil afirmou sua convicção de que o desafio de criar condições mínimas de governabilidade no Haiti dependeria também de progressos palpáveis nos campos social e econômico. Paralelamente às atividades de segurança em que se engajavam as tropas, o Brasil deu início à preparação de programa de cooperação técnica que contaria com 14 projetos. Dessa forma, o Brasil deixou evidente desde o início seu entendimento de que, na busca da estabilização, são

* Daniel Roberto Pinto é diplomata de carreira. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

1 Resolução 1542 (2004) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, adotada em 30 de abril de 2004.

indissociáveis a segurança e o desenvolvimento. Essa filosofia de atuação nutria-se de nossa própria história, que nos havia ensinado que a questão social não era apenas "caso de polícia", como se dizia ainda nos tempos da República Velha.

Merece ser contada a história de um dos projetos de cooperação com apoio do Brasil no Haiti: em país onde fracassam tantos esforços internacionais de ajuda ao desenvolvimento, o projeto não apenas atingiria seus objetivos de redução da violência como melhoraria o saneamento, revitalizaria toda uma região e resgataria a autoestima de mais de 150.000 pessoas. Esses resultados foram obtidos e preservados sobre pano de fundo de violência política, rebeliões populares, furacões e tempestades tropicais, além de um terremoto de grande magnitude e uma epidemia de cólera. A narrativa sobre o projeto seguirá a ordem cronológica que, espera-se, proporcionará ao leitor a possibilidade de acompanhar o processo de superação das dificuldades e de ampliação das atividades.

Após a descrição dessa experiência, encerrada definitivamente em 2012, serão examinadas algumas explicações para seu sucesso. Por fim, serão avaliadas as lições do projeto para a política brasileira de cooperação internacional.

As informações constantes deste texto foram obtidas a partir de relatórios sobre o projeto, de comunicações oficiais do Ministério das Relações Exteriores e de entrevistas com diplomatas e militares brasileiros, funcionários internacionais e com a própria gestora do projeto entre 2006 e 2010.

O Brasil no Haiti

Desde sua independência, em 1804, o Haiti conheceu trajetória difícil. Tanto por motivos internos como por hostilidade ou ingerência externa, o país jamais conseguiu atingir a estabilidade política ou o progresso social. Pelo contrário, paralelamente ao agravamento paulatino das condições de vida da população haitiana, a política se tornava cada vez mais violenta e instável: dos 45 chefes de Estado que governaram o Haiti desde a independência, três foram assassinados, um suicidou-se, sete morreram no cargo, 24 foram derrubados e apenas 10 completaram seu mandato (dos quais três durante a ocupação norteamericana e um com a presença

de tropas da ONU no país)[2]. Como resultado dessa instabilidade crônica e da ingerência estrangeira, o Haiti chegou ao século XXI como o país mais miserável do continente americano: uma verdadeira catástrofe política, econômica, social e também ambiental. A abundante ajuda internacional ao longo de mais de meio século pouco ou nada havia contribuído para melhorar a situação. Pelo contrário: não faltam estudos que procuram explicar – ou entender – por que a cooperação para o desenvolvimento sistematicamente fracassa no Haiti[3].

A queda do ditador Jean-Claude Duvalier, o "Baby Doc", em 1986, punha fim a 29 anos de tirania iniciada por seu pai, François (o "Papa Doc"). As esperanças de restauração da democracia e do Estado de direito foram, porém, frustradas ao longo de duas décadas de instabilidade e violência. Na esteira da renúncia do Presidente Jean-Bertrand Aristide, em 2004[4], após anos em que o Haiti esteve virtualmente ingovernável, foi criada a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), cujo comando militar ficou a cargo do Brasil. Em anos anteriores, a ONU já havia enviado várias missões ao país, nenhuma das quais teve resultado duradouro. No entanto, era preciso fazer algo para combater a miséria crescente daquela população e impedir que o pequeno país caribenho se tornasse foco de instabilidade regional e continental. Em artigo publicado pouco após a partida de Aristide, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, procurava tirar lições das experiências anteriores:

> (...) a principal lição: não pode haver saída precipitada. O Haiti precisará dos nossos recursos e do nosso apoio por longo tempo. A crise atual é resultado tanto do comportamento irresponsável da classe política haitiana como das omissões e fracassos em esforços internacionais anteriores (...)

2 Dados extraídos de "Heads of State of Haiti: Presidents, King and Emperors", preparado por Bob Corbett. Disponível em: <http://www2.webster.edu/~corbetre/haiti/misctopic/leftover/headstate.htm>. Acesso em: 19/2/2015.

3 Para citar apenas dois: *Haiti in the Balance: Why foreign aid has failed and what we can do about it*, de Terry F. Buss (Brookings Institution Press, 2008) e *Travesty in Haiti: A true account of Christian missions, orphanages, fraud, food aid and drug trafficking*, de Timothy T. Schwartz (BookSurge Publishing, 2008).

4 Em episódio que contou com a participação de Estados Unidos e França.

> Esforço de longo prazo – dez anos ou mais – será necessário para ajudar a reconstruir a polícia e o judiciário, bem como serviços sociais básicos como saúde e educação[5].

O apelo de Annan correspondia à visão brasileira do que deveria ser uma Missão de Paz. A estabilidade não seria conquistada unicamente mediante o uso da força:

> O Brasil atua com base na concepção de que a paz, para ser sustentável, requer compromisso de longo prazo e ações sustentadas no tripé segurança/reconciliação política/desenvolvimento. É este o paradigma de cooperação internacional para a solução de conflitos que, na visão brasileira, deve orientar a comunidade internacional. O compromisso deve ser de longo prazo e, após uma fase inicial, em que a força representa a dimensão mais importante de uma missão de paz, devem ser atacadas as causas mais profundas das crises, geralmente ligadas à pobreza, às desigualdades, bem como à fragilidade institucional[6].

Em sinal claro de seu compromisso de atacar as "causas mais profundas das crises", o Brasil enviou, entre julho e agosto de 2004, logo no início das atividades da Missão de Paz, missão multidisciplinar ao Haiti para definir iniciativas de cooperação que atendessem a necessidades da população. Essas iniciativas seriam estabelecidas em consulta e parceria com as autoridades haitianas, no entendimento de que cooperantes estrangeiros não podem saber melhor que os potenciais beneficiários quais as prioridades a enfrentar. Foram elaborados 14 projetos, em áreas como agricultura, saúde, defesa civil, segurança alimentar e combate à violência. Um desses projetos, visando o tratamento de resíduos sólidos em região miserável de Porto Príncipe, seria administrado com recursos do recém-constituído Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza.

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) surgira pouco depois da posse do Presidente Lula, em 2003. Em seguida a sugestão do novo mandatário brasileiro, logo no início de seu mandato[7], o novo mecanismo se dotaria de fundo fiduciário para o combate à fome

5 Kofi Annan, "Haiti: This Time we must get it Right", *The Wall Street Journal*, 17/3/2004.

6 Documento oficial do Ministério das Relações Exteriores, 2007.

7 Em 26 de janeiro de 2003, no Fórum Econômico Mundial em Davos, na Suíça.

e à pobreza. Em 28 de maio de 2004, era constituído o Fundo IBAS, que seria subordinado, a partir do ano seguinte, à Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul (UECSS) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O novo Fundo prestaria apoio a projeto de desenvolvimento em vários países, com base em critérios bem definidos, entre os quais:

- redução da pobreza e da fome;
- fortalecimento da capacidade local;
- impacto sobre o desenvolvimento; e
- caráter inovador.

O Projeto de Carrefour-Feuilles: cenários e objetivos (2004-2006)

Um dos primeiros projetos a se beneficiar do financiamento do Fundo, por sugestão do Brasil, teria lugar no Haiti. Após longo período de consultas e negociações[8], elaborou-se, em dezembro de 2005, documento de projeto ("Coleta de Resíduos Sólidos em Carrefour-Feuilles"), com orçamento de US$ 550.000 e prazo de seis meses, com o objetivo de "fortalecer a paz em Carrefour-Feuilles por meio de projeto de alta intensidade de mão de obra no recolhimento de resíduos sólidos." A iniciativa previa o pagamento a pessoas passíveis de recrutamento pelas gangues criminosas locais para que coletassem o lixo e varressem as ruas da zona, localizada nos arredores da capital, Porto Príncipe. O objetivo era limitado e o prazo, similar ao de experiências anteriores na mesma região, e que haviam alcançado resultados pouco significativos. Como se reconheceria anos depois, o documento original não contemplava um sistema completo de gestão de resíduos sólidos (coleta, triagem, reciclagem, compostagem, limpeza de ruas). Tampouco especificava qualquer atividade de recomposição do tecido social na comunidade.

A zona de Carrefour-Feuilles, com seus mais de 150 mil habitantes, constituía comunidade grande e complexa, composta de 25 áreas com

8 Com a participação do Governo haitiano, de autoridades civis da MINUSTAH, dos parceiros do Fundo IBAS e do PNUD.

características e lideranças próprias – verdadeiros guetos engajados em disputas de poder. Duas grandes gangues semeavam o terror em toda a região. A própria Polícia Nacional do Haiti (PNH) também se envolvia em violências. Em maio de 1999, patrulha de rotina da PNH em uma favela de Carrefour-Feuilles resultaria na execução extrajudicial de 11 pessoas, todas com as mãos amarradas no momento da morte. O "massacre de Carrefour-Feuilles" provocou comoção em todo o Haiti[9]. O bairro sofria, ainda, com a grave polarização política da sociedade haitiana. O recém-deposto presidente Jean-Bertrand Aristide havia iniciado sua trajetória de padre libertário, ainda na década de 1980, na igreja Saint Gérard, em Carrefour-Feuilles, que permanecia um dos principais bastiões de apoio ao líder.

Como gestora do projeto foi escolhida a engenheira brasileira Eliana Nicolini, responsável por ajuda humanitária no Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e já envolvida com a iniciativa desde que havia participado na elaboração do documento conceitual, em novembro de 2004. Nicolini possuía experiência profissional em gestão de resíduos em áreas urbanas, e já havia demonstrado capacidade de gestão em situação de conflito. A engenheira chegaria ao Haiti em abril de 2006 para ocupar suas funções.

O Projeto de Carrefour-Feuilles: histórico (2006-2011)

Criação das condições preliminares (2006)

Ainda em abril de 2006, a primeira medida com vistas à implementação do projeto foi a preparação do terreno para as instalações. O terreno baldio era antigo campo de batalhas entre gangues, o que simbolizou desde o início o espírito do projeto de oferecer alternativa viável às relações de conflito e violência que até então imperavam em Carrefour-Feuilles. Foram constatadas, ainda, as condições de penúria e insalubridade, com o lixo se misturando ao sangue de animais abatidos pelos pequenos mercadores de rua da área (os *marchands*). As condições eram propícias para epidemias.

9 Jean Philippe Belleau, "Liste chronologique des massacres commis en Haïti au XXème siècle", abril de 2008. Disponível em: <http://www.massviolence.org/IMG/pdf/Liste-chronologique-des-massacres-commis-en-Haiti-au-XXe-siecle.pdf>. Fontes não oficiais (e não documentadas) afirmam que o número de mortos foi muito superior, e que entre as vítimas figuravam muitas crianças.

A gestora iniciou o trabalho de conscientização da população local, de modo a garantir condições mínimas de convivência e cooperação para poder realizar as atividades previstas. Foi processo delicado, que a engenheira chamaria posteriormente de "programa de imersão", e que consistiu em encontros diários, sete dias por semana, para tomar conhecimento das carências da comunidade.

Esse esforço de conscientização para superar a espiral de violência foi a chave de todos os êxitos futuros da iniciativa, como se verá. Eliana Nicolini assim o descreveu[10]:

> O processo não é linear e não existe avanço contínuo. Um dia eu avançava 10 passos e no mesmo dia eu tinha que recuar 20. É preciso ter muita, muita paciência... e mais paciência. E perseverar. É preciso saber ouvir. E saber ouvir não é fácil. É preciso agir de maneira diferente a cada momento. As pessoas são diferentes e, portanto, eu tinha que agir de acordo com a necessidade de cada uma.
>
> Minha *via sacra* em Carrefour-Feuilles não foi fácil. Pela manhã tentava fazer contato com o chefe da gangue A, e à tarde o chefe da gangue B me ameaçava em represália. Inúmeras vezes fui levada por membros de gangues a determinado local não conhecido e fora de Porto Príncipe para negociar com o líder da gangue A ou B de Carrefour-Feuilles. O projeto conseguiu unir os dois chefes de gangue. O projeto conseguiu esse acordo de paz. Inúmeras vezes fui negociar com os chefes de gangue de Grand Ravine e Ti Bois [áreas na região vizinha de Martissant] para que não atacassem Carrefour-Feuilles.
>
> Tivemos momentos de grande tensão, com mortes, em represália ao acordo de paz. Consegui que as religiões se unissem e entrassem em ação: católica, vodu, presbiteriana, testemunha de Jeová, etc. No dia das mortes, confesso que me senti fragilizada. Naquele momento cheguei a pensar que seria impossível construir qualquer coisa com aquela comunidade. Encontrei forças nas mães dos jovens que morreram. Elas pediam que eu não desistisse de Carrefour-Feuilles. Elas pediam que eu seguisse em frente. As mulheres dos membros das gangues

10 Optou-se por preservar a espontaneidade do depoimento de Eliana Nicolini, sem qualquer revisão estilística.

> se uniram e lutaram para que o projeto fosse em frente. As mulheres foram muito importantes no processo de construção da paz.
>
> Enfim com o acordo de paz sendo cumprido, foi possível trabalhar na sensibilização das escolas, do comércio, da população em geral. Esta conscientização da população permitiu a implantação de um projeto participativo.
>
> Para chegar ao momento do *click,* em abril de 2008, demorou muito. Em abril de 2008 a comunidade de Carrefour-Feuilles se apropriou do projeto[11].

A despeito de atrasos devidos a problemas burocráticos com o PNUD, o projeto valeu ao IBAS, em novembro de 2006, o prêmio da ONU pela melhor iniciativa de cooperação Sul-Sul do ano. O reconhecimento do projeto, antes mesmo do início das atividades, foi atribuído à estratégia de atuação, definida junto à comunidade e depois apresentada e negociada com os diversos órgãos do Governo haitiano envolvidos na iniciativa. Dessa forma, procurava-se envolver e capacitar os atores locais, os quais, em última análise, teriam que assumir a gestão do projeto no futuro.

Início e expansão das atividades (2007)

Foi no ano de 2007 que as atividades previstas no Projeto foram efetivamente iniciadas. O processo de engajamento com a população local, iniciado no ano anterior, culminaria com a criação do "Comitê de Ação Sanitária de Carrefour-Feuilles" (CASCAF), constituído de membros da comunidade democraticamente eleitos[12].

As responsabilidades do CASCAF incluíam a seleção e contratação de trabalhadores, bem como a gestão das atividades de mobilização, conscientização, limpeza das ruas, coleta de lixo, triagem e compostagem[13]

11 Como se verá, o *click* foi o momento em que a população local defendeu as instalações do projeto no momento em que manifestações violentas contra a alta dos preços dos alimentos causavam destruição em toda a grande Porto Príncipe.

12 As eleições para o comitê se realizavam de dois em dois anos. Cada integrante podia ser reeleito uma única vez.

13 Processo biológico por meio do qual a matéria orgânica constituinte do lixo é transformada, pela ação de microrganismos existentes no próprio lixo, em material estável e utilizável na preparação de húmus. (Definição do dicionário Porto, disponível em: < http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/compostagem>).

dos resíduos sólidos e comercialização dos produtos derivados. A formação das equipes de trabalhadores, por sua vez, seguiu regras voltadas à máxima disseminação dos benefícios do projeto para a comunidade: assim, não se podia recrutar mais de um trabalhador por família, e elevada proporção dos contratados era de mulheres.

Além do esforço de reconciliação das facções rivais, foi necessário também superar a animosidade entre as duas principais religiões da região, o vodu e o protestantismo. O esforço teve êxito, pelo menos para fins cívicos, e passaram a fazer parte do Comitê um *houngan*[14] e um pastor evangélico.

Os esforços para criar comitê ao mesmo tempo representativo e eficaz acabariam se mostrando compensadores. Coube ao CASCAF identificar e recrutar trabalhadores dentro dos critérios estabelecidos pela comunidade: um trabalhador por família, família que nunca tivesse enviado seus filhos à escola, e mulheres chefes de família cujos companheiros haviam sido vitimados pela violência. A representatividade e aceitação do comitê ficaram evidentes quando se conseguiu contratar poucas centenas de trabalhadores (inicialmente 220, depois 385) em comunidade de 150.000 pessoas carentes, sem causar distúrbios ou mais violência. Nesse processo, bem como nas emergências por que passaria o projeto (distúrbios, furacões, terremoto), o CASCAF demonstraria a importância da apropriação de uma iniciativa pela comunidade.

O envolvimento da população local não se resumiu à gestão e distribuição de tarefas. Os representantes eleitos participaram ativamente da elaboração do novo documento de projeto, intitulado *Collecte de déchets solides: Un outil pour la réduction de la violence armée à Carrefour-Feuilles*[15]. Este documento ("Fase II"), de 2007, reiterava os meios empregados na etapa anterior para atingir a meta de redução da violência armada: (a) mobilizar a comunidade para a coleta de dejetos sólidos; (b) recrutar pessoas para trabalhar em centros de triagem e compostagem e para limpar as ruas e canais de Carrefour-Feuilles; (c) identificar e construir pontos de coleta; e (d) identificar um circuito de coleta de resíduos (itinerário, horário, etc.).

14 Líder espiritual da religião vodu.

15 Em português: "Coleta de resíduos sólidos: ferramenta para a redução da violência armada em Carrefour-Feuilles."

O documento reconhecia as realizações da primeira fase, mas admitia ser incompleto o sistema previsto na estratégia de execução do projeto original. De forma a implementar "sistema completo", a nova estratégia passaria a prever não apenas a coleta, mas também o transporte, a triagem, a reciclagem, a compostagem e a transformação dos resíduos sólidos em produtos e subprodutos (plástico, metal, *briquetes*[16], matéria orgânica), de modo a gerar renda que pudesse manter a atividade "viável e sustentável". Para tanto, estaria prevista a construção de centro de triagem e centro de compostagem. O documento reconhecia, ainda, que as atividades, para contribuírem de fato para a redução da violência e da pobreza, deveriam contar com alta intensidade de mão de obra[17].

Tendo em vista que nem o Fundo IBAS, nem o PNUD, podiam financiar a aquisição de terrenos, o espaço para a construção dos centros de triagem e compostagem acabaria sendo adquirido com recursos doados pela iniciativa privada, e a escritura do imóvel lavrada em nome da Prefeitura de Porto Príncipe. A Companhia de Engenharia do Exército Brasileiro (BraEngCoy) realizou a explosão e remoção de rochas no terreno, necessária para obter superfície plana para construção, mediante uso de mil quilogramas de dinamite doados pela empresa Odebrecht e transportados em operação coordenada pela Embaixada do Brasil.

Em entrevista realizada em dezembro de 2012, o General José Elito Carvalho Siqueira, comandante militar da MINUSTAH de janeiro de 2006 a janeiro do ano seguinte, reconheceu que a estrutura humanitária das Nações Unidas era insuficiente para o atendimento de todas as demandas da iniciativa. Dessa forma, a gestora do projeto era levada a procurá-lo em busca de apoio para tarefas como a explosão do terreno. O General considerava que o projeto atendia o princípio básico de dar atividade à comunidade, e revertia em benefício desta. Chegaria inclusive a recomendar

16 Da palavra francesa que significa "tijolinhos", briquetes são pequenos compensados elaborados à base de papel e papelão reciclados e de serragem, utilizados sobretudo para cozinhar alimentos, como alternativa ao carvão vegetal. O assunto será tratado em detalhe mais adiante.

17 Visão exclusivamente economicista do projeto poderia preferir a adoção de técnicas mais avançadas e produtivas. No entanto, os desafios dos meses e anos seguintes, em que ficou evidente o apego da comunidade à iniciativa, demonstraram que fora acertada a opção pelo uso mais intensivo de mão de obra. O próprio PNUD, em diversas circunstâncias tem optado pela abordagem HIMO (Alta intensidade de mão de obra) em seus projetos de redução de pobreza.

ao Presidente haitiano René Préval que a iniciativa servisse de modelo para projeção em outras áreas carentes.

O apoio das Forças de Paz à iniciativa refletia, ainda, a percepção de que o projeto de fato havia prestado importante contribuição para a pacificação. O antecessor do General Elito no cargo de *Force Commander*, General Augusto Heleno Ribeiro Pereira, em palestra realizada em Brasília em outubro de 2005, havia salientado a importância da coleta de lixo para a atuação das Forças de Paz:

> Outra tarefa que não pertencia à Missão era a coleta do lixo; mas, em determinado momento – quando o entulho começou a atrapalhar a Operação, impedindo a passagem dos carros e tropas – foi preciso que a Missão se atribuísse esse trabalho[18].

Com efeito, o lixo não recolhido durante um período passava a constituir matéria prima ideal para a elevação de barricadas. Além de altamente inflamável por si só, a matéria orgânica em decomposição produzia gás metano. Era comum nos anos mais violentos do início da atuação da MINUSTAH que gangues pusessem fogo em amontoados de lixo para usar a fumaça como camuflagem.

Dessa forma, as atividades de segurança e de cunho social se reforçavam mutuamente.

Satisfeitas as condições básicas de aquisição e preparação do terreno, teve início a construção do Centro de Triagem, com recurso a mão de obra selecionada em Carrefour-Feuilles, e a instalação de 50 postos de coleta de resíduos em pontos estratégicos da região. Em 14 de dezembro de 2007, foi inaugurado o Centro de Triagem e tiveram início as atividades de coleta, triagem, reciclagem, fabricação de briquetes e vassouras, e limpeza de ruas. As vassouras, assim como os briquetes, eram fabricadas a partir dos materiais coletados; os trabalhadores do projeto as utilizavam para a limpeza das ruas[19].

---

18 Palestra: "Operação de Paz no Haiti", Brasília, outubro de 2005. Disponível em: <http://geopr1.planalto.gov.br/saei/images/publicacoes/2005/palestra_operacao_de_paz_no_haiti.pdf>. Acesso em: 19/2/2015.

19 Cristine Koehler Zanella, *A Cooperação Sul-Sul em Ação: Análise dos Impactos Socioeconômicos e Ambientias do Centro de Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos de Carrefour-Feuilles (Porto Príncipe – Haiti)*, Ijuí, Editora Unijuí, 2012, p. 59.

Na cerimônia de inauguração formal das instalações, em dezembro, a atividade de fabricação de briquetes, não prevista no projeto original, foi objeto da admiração dos presentes. A sugestão de Eliana Nicolini de aproveitar os resíduos sólidos para a fabricação e comercialização de combustível de cozinha havia sido aprovada pela comunidade, mesmo com a perspectiva de aumento do volume de trabalho e da necessidade de construir prensas hidráulicas manuais[20].

Provas de fogo (2008)

O ano de 2008 foi marcado por dois desafios de grandes proporções, e a maneira como o projeto os superou lhe atraiu crescente atenção nacional e internacional. No início de abril, a alta internacional dos preços de combustíveis e alimentos provocou distúrbios violentos em várias partes do país. Em Porto Príncipe, os manifestantes destruíram prédios comerciais e governamentais. Em Carrefour-Feuilles, porém, a comunidade tomou a iniciativa de vigiar as instalações do projeto dia e noite. Em todo o restante da região da capital, verificava-se destruição e violência em larga escala.

A atuação eficaz das lideranças comunitárias durante o período de tensão deve ser atribuída à Célula de Crise criada para gerenciar problemas que poderiam ter impactos graves sobre o projeto. A Célula se inspirou da própria experiência do Gabinete de Crises da Presidência da República (no Brasil), e voltaria a desempenhar papel fundamental em ocasiões futuras. O episódio, talvez sem precedentes, de uma comunidade protegendo projeto com financiamento internacional, mostrou que era possível no Haiti atingir a tão desejada "apropriação" (*ownership*), condição indispensável para a continuidade de qualquer iniciativa no longo prazo.

Entre a segunda quinzena de agosto e a primeira semana de setembro de 2008, o Haiti foi devastado por quatro furacões. O impacto no país foi brutal, com centenas de mortos e feridos, mais de cem mil casas destruídas ou danificadas, e quase duzentas mil famílias atingidas. O terceiro furacão da série, Hanna, causou deslizamentos de encostas e casas em Carrefour-Feuilles. O projeto, novamente por meio da Célula de Crise, apoiou a comunidade na remoção da lama e dos destroços, no transporte de vítimas

20 A tecnologia em si era simples e já consagrada: camponeses asiáticos, por exemplo, utilizam bagaço da cana (polpa de celulose) para produzir os pequenos substitutos do carvão vegetal.

a hospitais e em outras atividades. Devido à organização da comunidade em torno do projeto, Carrefour-Feuilles foi o bairro de Porto Príncipe com a mais rápida recuperação.

Vitórias e reconhecimento internacional (2009)

Se 2008 foi o ano da superação dos desafios, 2009 foi o da consagração internacional. Ao longo do ano, multiplicaram-se missões oficiais e visitas de personalidades ao projeto. Missão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em maio, registrava os progressos realizados na região em dois anos de atividades efetivas: 70% das ruas limpas todos os dias, 60% dos canais regularmente desobstruídos, 80% de resíduos sólidos coletados e 30% reciclados e transformados em briquetes.

Em julho de 2009, o projeto recebeu a visita do ex-presidente norteamericano Bill Clinton, recém-nomeado Enviado Especial das Nações Unidas para o Haiti. O visitante mostrou-se particularmente interessado pelo processo de fabricação de briquetes e pelas prensas artesanais.

Clinton continuaria a se empenhar em favor da iniciativa nos meses e anos seguintes. Em seu discurso para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, ainda em 2009, o Enviado Especial daria destaque ao "potencial sem igual" do projeto para reduzir o desmatamento, criar "dez vezes mais empregos que a produção de carvão, a custos reduzidos". Sem disfarçar seu entusiasmo, o ex-presidente lamentou não ter trazido um briquete "para cada membro do Conselho de Segurança"[21].

Também em 2009, tomou forma iniciativa de construção de mercado público na área de Savane-Pistache, vizinha às instalações do projeto, desta vez sem o engajamento do Fundo IBAS ou do PNUD. A ideia surgira das discussões da gestora com a comunidade, ante a constatação de que a venda desordenada de alimentos e outros produtos agravava a situação de saneamento na região. Em resultado dessas conversações, o edital de licitação exigiu que a firma ganhadora construísse o projeto em consultas com os *marchands,* os pequenos comerciantes locais. Estes, em sua grande maioria *vaudouisants* (adeptos do vodu), pediram que o mercado fosse aberto para que se sentissem como ao ar livre; parte do solo não deveria

21 *Statement by Former President William J. Clinton, UN Special Envoy for Haiti, during an Open Security Council Debate, on Haiti and MINUSTAH, in the Security Council Chamber.* Disponível em: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/september/128783.htm>. Acesso em 16/2/2015.

ser concretado, pois o contato com a terra era necessário para se praticar os rituais do meio-dia[22].

O projeto vencedor, além de atender às sensibilidades religiosas da população, incluiu calhas para a recuperação da água das chuvas, levadas diretamente a reservatório subterrâneo, e drenagem da água que caía no solo. Fato raríssimo no Haiti: as instalações seriam de fácil acesso para deficientes físicos. Foram também previstos banheiros e chuveiros, nem sempre incluídos em obras do gênero, mas indispensáveis no contexto de uma comunidade onde se pretendia eliminar o lixo das ruas. Por fim, de modo a estabelecer sinergia com as instalações do projeto do Fundo IBAS, o mercado contaria com coleta seletiva de lixo: o lixo orgânico (restos de frutas e legumes) iria para o centro de compostagem ainda a ser construído; plásticos e metais seriam encaminhados ao centro de triagem, e papel e papelão, para a fábrica de briquetes. Dessa forma, o mercado, beneficiário direto da iniciativa original, contribuía para consolidá-la. O mercado seria inaugurado em 2011.

O terremoto e outros golpes (2010)

O otimismo de 2009 cedeu lugar, logo no início do ano seguinte, ao desespero. Em 12 de janeiro de 2010, às 16h53min, terremoto de 35 segundos causou enorme destruição em toda a região em torno de Porto Príncipe. O número de mortos pode ter chegado às centenas de milhares, e o de desabrigados, a 1,5 milhão. Foram destruídas cerca de 60% das construções de Carrefour-Feuilles, incluindo muitas escolas. No entanto, as instalações do projeto resistiram ao sismo, graças à insistência no uso de materiais de boa qualidade para sua construção. Logo após o tremor, foi novamente acionada a Célula de Crise para gerir operações de salvamento e ajuda a sobreviventes.

O terremoto foi também devastador para o PNUD que, a exemplo das demais agências do sistema das Nações Unidas, havia sido diretamente atingido em sua estrutura e se encontrava em virtual colapso[23].

22 Evitar-se-iam, assim, os problemas observados em outros mercados construídos com apoio da cooperação internacional, que passavam a servir de simples ponto de referência, com os mercadores permanecendo do lado de fora para poder realizar seus rituais.

23 Mais de 100 integrantes da ONU no Haiti perderam a vida, incluindo as mais altas autoridades civis da MINUSTAH. Mais de 20 brasileiros também faleceram, dentre os quais 18 militares. Para as Forças Armadas Brasileiras, foi a maior perda de vidas desde a campanha da FEB na Itália em 1944-45.

Nesse quadro, a iniciativa de Carrefour-Feuilles era o único projeto funcional do PNUD no Haiti no imediato pós-terremoto. No seu âmbito, contratou-se pessoal adicional haitiano para trabalhar junto à equipe na remoção dos escombros, mediante pagamento de US$ 4,50 por turno de seis horas. Era o início do programa *cash for work*, que levaria à contratação de mais de 240.000 pessoas e contribuiria para evitar crise humanitária no Haiti naquele período.

O projeto não passaria inteiramente incólume pelo terremoto, porém: com a destruição das instalações da Universidade Quisqueya, parceira da iniciativa, perderam-se todos os documentos e arquivos referentes ao processo já em andamento de criar entidade público-privada que assegurasse o envolvimento das autoridades governamentais com o projeto e a continuidade da gestão em cenário de eventual desligamento da engenheira brasileira.

Ao longo de 2010, pela forma como pôde superar a tragédia do terremoto, e pelo seu papel pioneiro no esforço de reconstrução, o projeto de Carrefour-Feuilles foi objeto de numerosas manifestações de apreço. Em sua visita oficial ao Haiti, em setembro, o Chanceler Celso Amorim visitava suas instalações e autorizava a prestação de recursos para a pavimentação da via de acesso ao local. O Ministério da Agricultura do Haiti dispunha-se a ceder ao projeto terreno contíguo à maior fábrica de rum do país, para permitir a fabricação de briquetes a partir do bagaço da cana de açúcar.

O Programa Mundial de Alimentos (PMA, vinculado à FAO) passou a adquirir briquetes para o preparo de refeições do Programa Nacional de Cantinas Escolares. Essa perspectiva de compra de briquetes em larga escala, ao mesmo tempo em que abria caminho para a expansão do projeto, representava desafio de monta, uma vez que a produção diária em Carrefour-Feuilles correspondia apenas a pequena parcela da demanda potencial, estimada em 1,1 milhão de crianças[24].

Paralelamente, o Fundo IBAS adotou proposta brasileira de destinar valor adicional de US$ 2 milhões para aprimoramento do projeto e sua

24 *1,1 million d'enfants haïtiens bénéficieront du programme de cantines scolaires PNCS/PAM en 2010-2011*. Disponível em: <http://fr.wfp.org/nouvelles/nouvelles-release/11-million-d%E2%80%99enfants-ha%C3%AFtiens-b%C3%A9n%C3%A9ficieront-du-programme-de-cantines-scolaires-pncspam-en-2010-> 2011. Acesso em: 17/2/2015.

replicação em Martissant, área violenta da capital haitiana com cerca de 250.000 habitantes e vizinha a Carrefour-Feuilles.

As perspectivas de replicação não se limitavam ao Haiti: com apoio brasileiro, o projeto seria reproduzido também no Timor Leste. No entanto, missão oficial daquele país ao Haiti, prevista para outubro, teve de ser adiada devido a nova crise de grandes proporções. No dia 19 daquele mês, confirmou-se surto de cólera, doença até então desconhecida no Haiti.

A gestora brasileira e o CASCAF organizaram cordão sanitário em torno da região do projeto, bem como programas de conscientização da população. Os esforços surtiram efeito e Carrefour-Feuilles sofreu incidência da doença muito inferior a outras regiões de condições sociais similares ou mesmo mais favoráveis.

Em meio a essa fase de atividades e reconhecimento sem precedentes, a renovação do contrato da engenheira brasileira, com vencimento em 31 de dezembro, enfrentava obstáculos dentro e fora do Haiti. No país, multiplicavam-se as divergências com a diretoria do PNUD, observadas desde o início do projeto. O orçamento do órgão das Nações Unidas havia sido reduzido em consequência dos cortes de contribuições dos países desenvolvidos devido à crise financeira internacional. Assim, os recursos disponíveis não bastavam para replicar o projeto e continuar a pagar o salário de sua gestora.

Paralelamente, questões burocráticas internas haviam impedido o Brasil de pagar em tempo sua contribuição voluntária ao Fundo IBAS. Dessa forma, o País estava em posição desconfortável para fazer valer seu ponto de vista sobre o projeto no Haiti. Em consequência, o Fundo IBAS não pôde realizar as gestões robustas que seriam necessárias para assegurar a permanência de Eliana Nicolini. Além disso, os diversos temas referentes ao Haiti (cooperação técnica, ajuda humanitária, gestão das Forças Armadas, contribuições às Nações Unidas, acompanhamento do IBAS) encontravam-se distribuídos por diferentes áreas do Governo Federal. A situação, portanto, não era propícia à busca de sinergias que poderiam apontar para soluções alternativas. Faltava, portanto, uma visão de conjunto de tudo o que dissesse respeito à atuação do Brasil no Haiti em todos os seus aspectos.

Dessa forma, uma conjunção de fatores conspirou para o abrupto desligamento da gestora brasileira justamente no período em que eram mais intensas as atividades do projeto, mais evidentes seus resultados, e mais amplas suas perspectivas futuras.

Balanço preliminar

Pouco mais de um ano após a partida da gestora, o projeto encerrava suas atividades. Deixou saldo imensamente positivo em todas as suas esferas de atuação, como segurança, poder aquisitivo local, saneamento, capacitação de lideranças locais e impacto ambiental. Com 60% de seus canais desimpedidos e lixo coletado em 70% de suas ruas, com novo mercado público para mais de 300 mercadores, com a população dispondo de maior poder aquisitivo e objeto de campanhas de conscientização para o saneamento, com a forte queda dos índices de violência, a região de Carrefour-Feuilles havia sofrido profunda transformação em apenas quatro anos. Os avanços não foram revertidos nem mesmo com as graves crises que atingiram o Haiti e sua capital nesse período: distúrbios violentos, furacões, terremoto e epidemia de cólera.

As dificuldades maiores por que passou o projeto, com efeito, não se deveram às crises naturais e institucionais. Avaliação independente conduzida em 2011 a pedido do PNUD[25] reconhecia, em grande medida, os resultados positivos do projeto e apontava para dificuldades administrativas do próprio PNUD, que se traduziam em falta de eficiência. Assim, a venda de composto orgânico, que poderia vir a representar três quartos dos rendimentos esperados da iniciativa, não pôde ter início por causa das demoras nas licitações para a construção de centro de compostagem.

Observadores do projeto, alguns dos quais próximos ao próprio PNUD, coincidiram em que o órgão da ONU opera melhor em ações mais amplas, com potencial mais estruturante para a sociedade. O projeto de Carrefour-Feuilles, por sua vez, correspondia a apenas 1% do orçamento do PNUD no Haiti. O relatório de avaliação observava: "As restrições contextuais e administrativas do PNUD provocaram atrasos importantes na implementação de numerosas atividades e impediram que o projeto se

25 "Évaluation indépendante du Projet du PNUD de Gestion de Déchets Solides à Carrefour Feuilles, Port-au-Prince en Haïti (2006-2011)", 11/7/2011.

tornasse totalmente operacional. Essas restrições... puderam atenuar os efeitos positivos da ação"[26].

Essas dificuldades se verificaram ao longo de toda a vida do projeto. Houve, como se viu, demoras nos processos de licitação e de obtenção de material necessário à realização das tarefas. Em várias ocasiões, haviam sido necessárias intervenções do Brasil ou do Fundo IBAS junto ao PNUD para assegurar a renovação do contrato da gestora brasileira ou a continuidade das atividades no local.

Excesso de mão de obra?

Após salientar a necessidade de estudos mais aprofundados sobre aspectos sociais, de viabilidade e de sustentabilidade, o relatório de avaliação reafirmava a "pertinência do projeto no contexto haitiano" e o considerava como "o esforço mais continuado no setor de gestão de resíduos e de reciclagem". Recomendava, assim, sua continuidade e replicação, mas chamava a atenção para o fato de que muitos observadores consideravam que o projeto empregava excesso de pessoal.

A esse respeito, em análise realizada no mesmo período que a avaliação independente, a Embaixada do Brasil no Haiti observava que a razão de ser do projeto de gestão de dejetos sólidos repousava sobre três pilares de igual importância: a) o pilar econômico, com vistas às melhores condições de produção e comercialização de briquetes, composto orgânico e material reciclado; b) o pilar social, para assegurar benefícios concretos em termos de renda e bem-estar à comunidade que abriga o projeto; e, c) o pilar ambiental, que se traduziria na produção de alternativa barata e não poluente ao carvão vegetal e de composto orgânico para a agricultura.

Nesse quadro, propostas com vistas ao aumento da produtividade às custas da redução substancial da mão de obra pecavam por considerar a produção de briquetes e composto orgânico como o objetivo primordial do projeto. Se a iniciativa havia superado as várias crises que assolaram o Haiti – distúrbios, furacões, terremoto, cólera – fora justamente graças à sua apropriação pela comunidade. Essa apropriação certamente não teria ocorrido em modelo menos intensivo em mão de obra.

26 Foi, sem dúvida, o caso em Carrefour-Feuilles. No entanto, outros projetos do PNUD conhecem bons resultados, e a parceria do Fundo IBAS com o órgão em outros contextos tem funcionado a contento.

A Embaixada reconhecia, ainda, a importância da busca da sustentabilidade, mas notava que não havia registro de projeto de cooperação no Haiti que tivesse continuado a prosperar após o desligamento de seu parceiro internacional. Assim, a meta de obter as melhores condições de produção, comercialização e faturamento deveria ser perseguida de maneira racional, sem que se esperasse do Haiti resultados mais prováveis em países com economia de mercado e estrutura social bem mais avançadas.

Lições do êxito

Em livro que procura compreender "porque os esforços do Ocidente em ajudar os outros fizeram tanto mal e tão pouco bem", o economista William Easterly contrasta duas maneiras de realizar cooperação: a dos "planejadores" e a dos "buscadores". Enquanto os primeiros se caracterizam por impor modelos prontos a uma realidade complexa, os segundos procuram aprender a partir da observação das condições que pretendem mudar:

> Planejadores decidem a oferta; buscadores descobrem qual é a demanda. Planejadores aplicam modelos globais; buscadores se adaptam às condições locais. Planejadores acham que conhecem as respostas; pensam na pobreza como um problema técnico de engenharia que suas respostas poderão solucionar. Buscadores acreditam que a pobreza decorre de combinação complexa de fatores políticos, sociais, históricos, institucionais e tecnológicos. Buscadores esperam encontrar respostas a problemas pelo método da tentativa e erro[27].

Para além das inevitáveis simplificações da abordagem de Easterly[28], seu modelo capturou um dos fatores que permitem compreender os êxitos do projeto de Carrefour-Feuilles em cenário de tantos resultados frustrantes da cooperação internacional com o Haiti. Para retomar um

27 William Easterly. *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Londres, Penguin Books, 2007, p. 5.

28 É evidente que não se pode prescindir das atividades de planejamento, como o trecho citado poderia dar a entender. Várias dessas simplificações foram apontadas em resenha de seu livro, positiva em última análise, por Amartya Sen: "The Man without a Plan", *Foreign Affairs*, março-abril de 2006. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/61525/amartya-sen/the-man-without-a-plan>.

dos elementos mais importantes de seu modelo: "Planejadores aplicam modelos globais; buscadores se adaptam às condições locais." Como se viu, a implementação do projeto foi precedida de longa fase de discussões com a comunidade, na busca de caminhos que permitissem um mínimo de cooperação em região marcada justamente pela violência e pela rivalidade entre gangues.

Note-se ainda que o projeto de Carrefour-Feuilles foi incorporando novas atribuições à medida que se detectavam oportunidades, ou mesmo como consequência natural da busca de soluções. Assim, iniciativa que tinha o objetivo inicial de reduzir a violência em um bairro pobre acabaria fomentando a produção de material alternativo ao carvão vegetal, caminhando ainda rumo à elaboração de composto orgânico. Essa ampliação das atividades se deu, em grande parte, em função da criação de estruturas que permitissem a participação continuada de representantes eleitos da comunidade. Foi esse envolvimento das lideranças locais que permitiu, ainda, a adequação às condições locais das metodologias de coleta, reciclagem, fabricação de briquetes e outras (já testadas no Brasil e em diversos países). Dessa forma, a estrutura final tornou-se mais ampla e eficaz do que se previa nos documentos de projeto.

Esses esforços se traduziram em grau de "apropriação" (*ownership*) pela comunidade raramente visto no Haiti[29]. Como se viu, durante os violentos distúrbios ocorridos em 2008 contra a alta dos preços dos alimentos, a comunidade de Carrefour-Feuilles assumiu a defesa das instalações do projeto, e o bairro como um todo registrou índices de violência inferiores aos de regiões tradicionalmente poupadas da capital, como o entorno da área nobre de Pétion-Ville. Esse senso de apropriação se preservou mesmo após a partida da gestora brasileira, em dezembro de 2010.

Certamente uma das chaves para o êxito do projeto e sua aceitação pela comunidade foi o tratamento sério e sistemático das sensibilidades culturais. Não se tratou pura e simplesmente de adequar o plano inicial à

29 De forma simplificada, o conceito de *ownership* mede o grau de apego de uma comunidade a um projeto que tem o objetivo de beneficiá-la. Os resultados obtidos são apenas um dos fatores que explicam a maior ou menor apropriação. À diferença da população de Carrefour-Feuilles, o Governo haitiano, apesar de demonstrações individuais de real apreço pela iniciativa, não exibiu o mesmo senso de apropriação, aspecto que se procuraria atenuar com a criação da entidade público-privada a quem deveria ser passada a responsabilidade pela gestão do projeto.

cultura local, mas sobretudo de levar esta na devida conta para assegurar a consecução dos objetivos. Assim, em projeto cuja meta primordial era justamente a superação das diferenças e a redução da violência, a engenheira brasileira recorreu ao diálogo desde o início para vencer a animosidade natural existente entre evangélicos e voduístas. A resposta não foi ceder a esta dissensão e manter os dois grupos separados; tampouco se optou por impor desde o início a obrigatoriedade da convivência entre representantes das duas religiões. Antes, reconheceu-se um problema e procurou-se solucioná-lo com a necessária dose de paciência e diplomacia. O CASCAF passaria a contar com pastor evangélico e *hougan* (líder religioso) vodu em caráter permanente.

Outro exemplo de superação de atitudes culturais foi o tratamento do machismo, comum na sociedade haitiana. Como se viu, as mulheres passaram a constituir mais da metade dos 385 trabalhadores empregados pelo projeto: esta foi maneira de proporcionar às mulheres posição social mais valorizada. Foi também decisão inspirada por considerações realistas: estudos internacionais indicam que as mulheres gastam parcela maior de sua renda com a família. O processo foi lento e, por vezes, tenso. A engenheira brasileira recordou que, nas primeiras reuniões com representantes da comunidade, as mulheres presentes eram impedidas de dar seu depoimento: "Aqui, só quem fala são os homens." Aos poucos, também essa atitude foi sendo superada, pelo menos no âmbito do projeto.

Por outro lado, há situações em que a melhor forma de agir reside na adequação às crenças da população: o mercado de Savane Pistache, por exemplo, foi planejado e construído em estreitas consultas com os *marchands* (comerciantes de rua) a quem se destinava. Como a grande maioria destes é adepta do vodu, optou-se por deixar sem cobertura de concreto uma parte do piso do mercado, de modo a permitir que se realizassem todo dia as orações aos espíritos em contato direto com a terra. Note-se que outros mercados populares da região da capital, também construídos com recursos da cooperação internacional, não obtiveram a mesma aceitação, justamente por ter sido ignorado esse aspecto do sentimento popular.

O uso de recursos disponíveis localmente levou à elaboração de objetivos que se reforçam mutuamente: geração de empregos, coleta de lixo, reciclagem de lixo, produção de briquetes, produção de composto

orgânico, e, por fim, criação de centro comercial. Caso tivessem sido concluídas suas instalações, o projeto poderia ter levado a círculo virtuoso e avançado rumo à autossuficiência. À diferença, por exemplo, de projetos que acabaram criando novos problemas sem resolver aqueles que se propunham enfrentar.

Considerações finais

Por sua vez, as circunstâncias em torno do encerramento do projeto parecem favorecer a conclusão de que a Agência Brasileira de Cooperação deve ser legalmente habilitada – e dispor dos recursos humanos e financeiros necessários – para conduzir programas em terceiros países de forma sustentada. O projeto de Carrefour-Feuilles extrapolou os limites de atuação do Fundo IBAS, mais voltado para iniciativas de prazo bem definido. Além disso, como se viu, a parceria com o PNUD, que dá bons resultados em outras circunstâncias, era inadequada no caso do projeto no Haiti.

Para tanto, porém, a sociedade brasileira ainda precisa se convencer mais plenamente da importância da cooperação para o desenvolvimento. O próprio Brasil continua a se beneficiar de iniciativas de cooperação: entre 2003 e 2010, foram implementados no País cerca de 1.800 projetos, com orçamento estimado em US$ 600 milhões. Por sua vez, no período entre 2005 e 2009, o Brasil desembolsou US$ 126 milhões em programas de cooperação técnica com outros países[30].

É necessário, ainda, garantir a gestão integrada dos esforços brasileiros no Haiti tanto no âmbito do Ministério das Relações Exteriores como no Governo Federal como um todo. Desta forma, eventuais dificuldades como os obstáculos burocráticos que atrasaram o pagamento da contribuição brasileira ao Fundo IBAS poderiam ser mais facilmente superadas com o envolvimento continuado de todas as áreas administrativas com responsabilidade sobre o Haiti. No mínimo, ficaria mais evidente o pequeno impacto do custo do projeto sobre o orçamento da Missão de Paz como um todo: em estimativa aproximada, foram gastos US$ 3,7 milhões

30 Fontes: "Balanço de Política Externa 2003-2010", disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.2-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-recebida> e "Contribuição Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009", IPEA/ABC, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/100802_GuiaCOBRADI.pdf>.

no projeto do Fundo IBAS entre 2006 e 2011, equivalentes a menos de 0,5% das despesas totais do Brasil no Haiti (em torno de US$ 800 milhões) no mesmo período[31].

O Brasil tem uma responsabilidade em escala internacional: a de compartilhar suas experiências bem-sucedidas com outros países que enfrentam desafios similares. A demanda mundial por cooperação brasileira, na esteira dos bons resultados dos programas sociais do País, cresce cada vez mais. O Brasil não se pode furtar ao atendimento dessa demanda. E, se começou a atendê-la, deve seguir até o fim, sob pena de perder credibilidade como parceiro, e até mesmo como ator no cenário internacional.

No caso do Haiti, o Brasil está incumbido de responsabilidades adicionais, como detentor do comando militar da Missão de Paz. Do engajamento brasileiro nos esforços de desenvolvimento do Haiti dependerá, em última análise, o sucesso da MINUSTAH que, desde 2004, busca criar condições para a estabilidade sustentada do país. Como reconheceu o então Chanceler Celso Amorim:

> (...) a ação da ONU no Haiti deve assentar-se em um tripé: a estabilização do país; a promoção do diálogo entre as diversas facções políticas e a capacitação institucional, social e econômica. *Não haverá paz duradoura no Haiti se não adotarmos essa perspectiva integrada*[32].

Paz duradoura e perspectiva integrada. Ambas exigem compromisso de longo prazo. E compromisso de longo prazo requer estrutura institucional adequada. Se o Brasil tirar as devidas lições de seus muitos acertos no projeto de Carrefour-Feuilles, sem tampouco deixar de avaliar as causas profundas que levaram ao encerramento abrupto e até mesmo traumático da iniciativa, terá plenas condições de se tornar o parceiro preferencial em cooperação Sul-Sul no século XXI.

31 Conforme dados obtidos junto ao Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Ministério da Saúde em 2013.

32 Celso Amorim, "A ONU aos 60", *Revista Política Externa*, vol. 14. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/a-onu-aos-60-artigo-do-embaixador-celso-amorim>. (Grifo nosso)

Relações Brasil-Colômbia: das Origens de um Desencontro a uma Perspectiva de Aproximações[1]

Roberto Doring Pinho da Silva*

Introdução

As relações Brasil-Colômbia trouxeram, durante longo tempo, a marca do desencontro. Apenas recentemente, já no século XXI, surgiriam perspectivas de aproximações sustentáveis entre os dois países.

Neste artigo, procura-se compreender o percurso político-diplomático que se estende das origens do desencontro bilateral às perspectivas que se abririam na atualidade – sem subestimar os desafios que se impõem.

O texto desdobra-se em três partes.

Primeiro, examinam-se antecedentes relevantes das trajetórias de inserção internacional brasileira e colombiana que concorreram para o desencontro em questão. Como se buscará defender, o desencontro tem razões históricas facilmente apreensíveis. A tradicional concentração da diplomacia regional brasileira na Bacia do rio da Prata – e, em outro plano, a predominância do Norte no olhar externo colombiano – teriam conspirado para que os caminhos dos dois países, ao longo do tempo, mal se tocassem, a não ser tangencialmente.

1 Artigo preparado a partir da tese "Relações Brasil-Colômbia: avanços recentes e possibilidades. Do desencontro bilateral a uma dinâmica de convergências", submetida ao LVIII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em janeiro de 2013, e objeto de arguição em novembro do mesmo ano. O autor agradece à banca examinadora as indagações e críticas formuladas na arguição. Registra seu agradecimento, também, aos colegas e amigos que o assistiram, de diferentes maneiras, ao longo da elaboração da tese e do artigo.

* Roberto Doring Pinho da Silva é diplomata de carreira. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

O que chama a atenção, no acompanhamento desses caminhos, é que a distância Brasil-Colômbia haja persistido, ostensivamente, mesmo quando, no trecho final da década de 1990, o Brasil passou a engajar-se, de forma gradual, em iniciativas mais consistentes de articulação com o conjunto da América do Sul. E aí se coloca desafio de interpretação. Diante de política crescentemente abrangente do Brasil para seu entorno imediato, não seria "natural" esperar uma reversão da distância Brasília-Bogotá?

A segunda parte do artigo dedica-se, precisamente, a explorar essa indagação. Levantam-se hipóteses para a persistência do desencontro em ambiente no qual, em tese, a projeção insistentemente sul-americana da diplomacia brasileira tenderia a dissolvê-lo. A decisão metodológica, neste ponto, foi a de privilegiar a análise do período que compreende os Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, de um lado, e Andrés Pastrana (1998-2002) e Álvaro Uribe (2002-2010), de outro.

A terceira e última parte liga-se às possibilidades de reversão do desencontro bilateral, sobretudo em função de movimentos havidos, na Colômbia, no Governo Juan Manuel Santos (2010-).

Uma salvaguarda. O presente trabalho, conforme indicado, versa sobre um percurso político-diplomático. Os contatos entre os setores privados brasileiro e colombiano não constituem o cerne da investigação. Na realidade, dados empíricos parecem sugerir que, no relacionamento Brasil-Colômbia, as pautas econômico-comercial e político-diplomática não se influenciaram mutuamente – nem para o bem nem para o mal. O clima favorável que prevaleceu nos negócios não teria sido de molde a atenuar os desentendimentos na esfera político-diplomática, da mesma forma que estes últimos não teriam prejudicado o intercâmbio econômico-comercial. Mas isso seria objeto de outro estudo[2].

Outra salvaguarda. Não se pretende fazer apanhados exaustivos de acontecimentos históricos e diplomáticos. O propósito é discernir, na fluidez dos processos, o essencial para o desenvolvimento dos argumentos apresentados.

2 Sobre as relações econômico-comerciais entre os dois países, recomenda-se: MARTINEZ, Salomão. "O eldorado é aqui". (Nas notas, as referências bibliográficas tomam essa forma sucinta; referências completas constam da bibliografia, ao fim do texto.)

A par do plano que precede, seguem-se, antes de uma conclusão, três itens: (I) "Uma distância histórica"; (II) "O continuado desencontro"; e (III) "Uma perspectiva de aproximações".

Uma distância histórica

O antigo desencontro Brasil-Colômbia costuma ser atribuído à circunstância geográfica da presença, entre os centros dinâmicos dos dois países, da Amazônia. A selva tropical constituiria verdadeira barreira natural a explicar um relacionamento bilateral de reduzida intensidade e, em especial, a baixa densidade humana de uma fronteira comum de mais de 1.600 quilômetros de extensão. Pode-se agregar a esse fator, porém, uma perspectiva histórica, a partir de exame das trajetórias de inserção internacional do Brasil, de um lado, e da Colômbia, de outro.

O lado do Brasil

Algumas pinceladas bastarão para caracterizar que, desde o Império, a política regional brasileira não contemplou a América do Sul em seu todo. Deteve-se, antes, lá onde havia interesses concretos a recomendar, e a demandar, a atenção da ex-América portuguesa: a Bacia do rio da Prata.

No Prata, de fato, ao contrário do que ocorreu com o todo da América do Sul e, mais amplamente, da América Latina, o próprio substrato colonial constituiu fator de proximidade entre o Brasil e seus vizinhos.

A Bacia do Prata corresponde, certamente desde o século XVII (recorde-se que a Colônia de Sacramento é fundada em 1680), a "zona de fricção [...] entre os domínios americanos da Espanha e de Portugal"[3]. Constitui o *locus* do entorno geográfico brasileiro cujos núcleos de poder político se encontram historicamente mais acercados aos do Brasil (e, "na América Latina, a situação espacial dos poderes públicos tem desempenhado, indubitavelmente, um papel significativo"[4]). Encerra, desde há séculos, fluxos importantes de recursos e de riquezas. Apresenta-se, desde passado menos distante, como destino de imigração maciça, o que criou "novo motivo de contato e aproximação [entre os habitantes dos países da área], em razão dos parentescos sociais e culturais determinados

3 HEREDIA, Edmundo. "O Cone Sul e a América Latina: interações", p. 127.

4 *Idem*, *ibidem*, p. 134.

pelas origens nacionais comuns desses habitantes" [5]. Abarca, enfim, sob a ótica brasileira, o segmento de fronteira onde por excelência se manifestaram as hipóteses de conflito e as hipóteses de integração na América do Sul. Para tomar de empréstimo expressão de que se vale, em outro contexto, Gelson Fonseca Jr., o Prata, desde os primórdios da independência, corresponde a um dos "cenários obrigatórios" [6] da política externa brasileira.

Assim, com as nuances inerentes ao real, a política regional do Brasil se manteve historicamente concentrada na porção meridional da América do Sul.

A partir dos anos 1970 e, especialmente, 1980, começaram a esboçar-se, da parte do Brasil, iniciativas diplomáticas que, na região, transcendiam a Bacia do Prata. Exemplo diretamente relevante para as relações Brasil-Colômbia é o Tratado de Cooperação Amazônica, celebrado em 1978. Aquelas iniciativas ganharam força nos anos 1990. O Governo brasileiro, em 1993, propôs a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). No entanto, seria preciso esperar a segunda metade dessa década e, mais além, o primeiro decênio do século XXI para que a política regional brasileira se voltasse mais consistentemente para o conjunto da América do Sul[7]. Até que isso se verificasse, não era mesmo de espantar que a Colômbia aparecesse na periferia das atenções do Brasil.

O lado da Colômbia

Quanto à Colômbia, o itinerário de sua ação externa também concorreu para uma distância com respeito ao Brasil.

Durante o século XIX, mal se pode dizer que a Colômbia tivesse uma política externa em sentido próprio. Um panorama de arraigada violência, e de desagregação político-institucional e social, não permitia articulação estruturada das relações do país com o mundo. No século XX, quando se criam condições mínimas para essa articulação, as elites colombianas, sob o impacto da independência do Panamá, havida em 1903 com o apoio norte-americano, convergiram para a conclusão de que os interesses do país

5 *Idem, ibidem*, p. 133.

6 Cf. FONSECA JR., Gelson. "Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano".

7 Cf. ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política externa brasileira* e CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros.*

estariam mais bem atendidos por relações privilegiadas com os Estados Unidos. No fim da década de 1910, estabeleceu-se a doutrina *respice polum*, vale dizer, "olhar para a estrela polar". Esse padrão conheceu intervalos, mas, até os primórdios do século XXI, foi o que prevaleceu. E, a partir de determinado momento, passou a estar marcadamente condicionado pelo agravamento do conflito interno[8].

Nos anos 1980, o crescimento do "narconegócio" na Colômbia levou a um recrudescimento significativo do fenômeno da violência. Os cartéis de drogas impuseram seu domínio em grandes áreas, inclusive urbanas, do território nacional. As guerrilhas de esquerda formadas na década de 1960, especialmente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), se imbricaram com o narcotráfico e ganharam em capacidade de ação armada. Verificou-se drástica erosão da autoridade do Estado. E, para supostamente preencher o vácuo deixado por um poder público debilitado – golpeado, ainda, pela corrupção –, surgiram grupos paramilitares de direita, muitos reunidos sob o "guarda-chuva" das Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), também envolvidos com o negócio das drogas. Consolidou-se situação que, em princípios da década de 1990, já gerava impactos determinantes sobre a inserção internacional do país[9].

A política externa colombiana foi então absorvida pela prioridade de responder ao desafio do conflito interno. Moldou-se, em linhas gerais, e progressivamente, em função de uma unidimensionalidade não apenas temática – à medida que se "securitizou" em praticamente todo o seu alcance –, mas também geográfica: os Estados Unidos foram elevados à condição de parceiro preferencial, e quase exclusivo, no que de mais valor se revestia para a Colômbia – dar combate militar aos grupos armados ilegais. Essas características ganharam contornos acabados nos Governos Andrés Pastrana, quando se concebeu o Plano Colômbia – iniciativa de cooperação com os Estados Unidos, formalizada em 1999, de viés

8 Cf. BUSHNELL, David. *Colombia: una nación a pesar de si* misma; JIMÉNEZ, José Alejandro Cepeda e CABARCAS, Fabio Sánchez. "Desafíos y propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI"; PASTRANA, Eduardo. Transcrição de conferência pronunciada no IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos [Rio de Janeiro, 4-15/4/2011]; e PÉCAUT, Daniel. *Las FARC: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?*

9 Cf. BUSHNELL, David. *Colombia: una nación a pesar de si* misma; CALDERÓN, Mauricio Solano e GIBSONE, Claudia Dangon. "El narcotráfico en colombia como tema de la agenda internacional"; e PÉCAUT, Daniel. *¿Las FARC: una guerrilla sin fin o sin fines?*

acentuadamente militar e policial – e Álvaro Uribe, que as levou a seu paroxismo. Especialmente sob Uribe, o outro lado da intensificação das relações com os Estados Unidos (que analistas consideram uma *neo-respice polum*) foi a intensificação do isolamento regional colombiano[10].

***

Nada, até aqui, conspirava a favor de convergências significativas entre o Brasil e a Colômbia.

O CONTINUADO DESENCONTRO

A efetiva extensão da ênfase da política externa brasileira para o conjunto da América do Sul adquiriu consistência, conforme já assinalado, a partir da segunda metade da década de 1990. No Governo Fernando Henrique Cardoso, deu seus primeiros passos. Foi emblemática a realização em Brasília, no ano de 2000, da I Reunião de Presidentes da América do Sul, de que decorreu a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). No Governo Luiz Inácio Lula da Silva, aquela política ganhou em alcance político e em densidade institucional, como demonstra a constituição, em 2008, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), momento em que o Brasil teve, uma vez mais, papel de protagonismo[11].

O processo enfrentou e enfrenta percalços. O "descolamento" do Brasil do todo da região (em termos territoriais, populacionais, político-institucionais, econômicos)[12]; a ausência de consensos internos, no País, em torno das modalidades ou mesmo da conveniência de um aprofundamento e de uma maior institucionalização da concertação e da integração sul-americanas (o que inclui mas transcende os debates sobre como manejar o MERCOSUL e sua rede de acordos ao abrigo da

10 Cf. GIBSONE, Claudia Dangond. "El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana"; PASTRANA, Eduardo. "La política exterior colombiana hacia Suramérica"; e RIPPEL, Márcio Pereira. *O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências.*

11 Cf. CORDEIRO, Enio. "Integração sul-americana"; SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Eu sou da América do Sul*; e *idem*, *Integração: sonho e realidade na América do Sul.*

12 Cf. PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "O Brasil no mundo que vem aí". O termo "descolamento" não é utilizado no artigo de referência, em que a ênfase recai sobre o diferencial em matéria de peso econômico entre o Brasil e seus vizinhos.

ALADI)[13]; a heterogeneidade ideológica dos Governos na América do Sul[14] – esses são todos fatores que ilustram a complexidade de uma política brasileira para seu entorno e, em outro plano, a complexidade, também, da efetiva articulação, em si mesma, do espaço sul-americano.

Mas importa ressaltar que, por sobre os percalços, a noção de América do Sul, notadamente desde a virada do século XX para o XXI, se foi afirmando, pouco a pouco, como parte indissociável da política brasileira para a região. E, em escalas menores e oscilantes, também como parte indissociável do aparato conceitual dos demais Governos sul-americanos – sem que vá nessas afirmações qualquer juízo de valor sobre os resultados alcançados, que, a rigor, parecem variar em função da área temática de que se trate.

Objetivamente, dado útil a ressaltar é que, em 2010, a UNASUL já contava com instâncias institucionais dedicadas a uma vasta gama de temas, com destaque para o diálogo político (nos Conselhos de Ministros de Relações Exteriores e nas Cúpulas), para a defesa (políticas de transparência, medidas de construção de confiança e outras iniciativas promovidas pelo Conselho de Defesa) e para a infraestrutura (especialmente a partir da criação, em 2009, do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, o COSIPLAN, tributário da IIRSA).

O que se verifica, no entanto, é que, não obstante esse *momentum* sul-americano, do qual sucessivos Governos brasileiros foram os principais artífices, a Colômbia permaneceu relativamente afastada do Brasil, ainda que em graus diferentes, ao longo das presidências Fernando Henrique e Lula.

É certo que, do lado colombiano, os traços estruturais de *respice polum* dos Governos Pastrana e Uribe permaneciam como elemento limitante de uma maior aproximação bilateral. Mas não seria descabido supor que o ímpeto sul-americano do Estado brasileiro pudesse afinal revelar-se capaz de superar essa circunstância e de criar vínculos mais sólidos de caráter político-diplomático com a Colômbia – o que não ocorreu.

13 Cf. SENNES, Ricardo. "Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégias de *hub-and-spokes*".

14 Cf. *idem*, *ibidem*.

Governo Fernando Henrique

Em seu livro de memórias *A Arte da política: a história que vivi*, o Presidente Fernando Henrique Cardoso alude ao fim de semana em que, no ano de 1998, foi hóspede do então casal presidencial Bill e Hillary Clinton em Camp David. O Presidente Clinton, de acordo com as memórias do ex-mandatário brasileiro, incitou o Brasil, a certa altura, "a uma participação mais audaciosa na cena internacional"[15]. Em particular, estimulou o País a um maior envolvimento "na situação da Colômbia, por causa das drogas e da guerrilha, e também do Oriente Médio"[16].

O Presidente Fernando Henrique, conforme escreve, reagiu categoricamente: "Mantive minha posição: é cedo para um país com tantos problemas internos de pobreza e desenvolvimento insuficiente, como o Brasil, aventurar-se por esses mares bravios"[17].

As palavras de Fernando Henrique encapsulam o que seria a tônica de seu Governo frente à Colômbia: uma distância político-diplomática decorrente do que se considerava fonte de problemas excessivos para um País que ainda buscava firmar o seu próprio desenvolvimento. Tônica que predominou na relação com a Colômbia de Ernesto Samper (1994-1998) e de Andrés Pastrana – embora, neste último caso, o Plano Colômbia haja constituído importante complicador adicional.

Sobressaía, nas análises geoestratégicas que se levavam a efeito no Brasil sobre a questão colombiana, o risco de que papel mais ativo do País pudesse atrair para território brasileiro um conflito armado que, até ali, para todos os efeitos, não transbordara – a não ser pontualmente – para o espaço nacional.

O sentimento predominante era o de cautela diante de movimentos – particularmente militares, mas também político-diplomáticos – que pudessem levar grupos guerrilheiros (as FARC em primeiro lugar) a deixar de identificar custos associados a eventual ingresso em território brasileiro. Supunha-se que o alheamento do Brasil com relação ao conflito interno colombiano, ao conferir ao País um *status* de velada "neutralidade", contribuiria para preservá-lo de avanços deliberados e sistemáticos, sobre

15 CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*, p. 628.

16 *Idem*, *ibidem*, p. 628.

17 *Idem*, *ibidem*, p. 628.

seu território, de atores armados em operação na Colômbia. Avançar sobre o Brasil poderia significar, para aqueles atores, fazer novo "inimigo" e, portanto, abrir mais uma (desnecessária) frente de combate. No jogo das percepções, a distância representava, na leitura brasileira, uma forma de defesa[18].

Assim, a elevada intensidade do conflito interno colombiano, com tudo o que abarcava, implicou, na formulação política brasileira, uma lógica de afastamento.

As relações bilaterais incluíram, no Governo Fernando Henrique, ao menos um momento de maior tensão. Relata Lampreia, então Ministro das Relações Exteriores:

> [...] No dia 2 de novembro de 1998, um efetivo das forças armadas colombianas [mais de mil homens] aterrissou em território brasileiro. [...] O objetivo era utilizar o local como base para operações contra as FARC em Mitu.
>
> Nada sabíamos até então sobre a iniciativa colombiana. No dia seguinte, o Presidente FHC convocou uma reunião comigo e os ministros militares para examinar a questão. Abri o encontro com um breve histórico dos fatos, começando pela consulta que acabara de receber do Ministro colombiano das Relações Exteriores, Guillermo Fernández Soto, sobre a possibilidade de apoio militar brasileiro a uma operação em marcha para retomar o povoado de Mitu, atacado por mais de mil guerrilheiros.
>
> Estávamos diante de um fato consumado. Sem meu conhecimento, o Ministério da Aeronáutica havia dado autorização de sobrevoo e pouso às aeronaves colombianas, o que dava alguma legitimidade à iniciativa colombiana de utilizar o território brasileiro, embora a solicitação tivesse feito referência apenas à evacuação de seus mortos e feridos em combate. A autorização tinha sido revogada horas depois, a pedido do Itamaraty. Afirmei logo que considerava inaceitável a presença de tropas estrangeiras em operação de guerra em território nacional e preconizei uma reação de protesto firme,

18 Cf. LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional.*

> a chamada para consultas do nosso Embaixador e a divulgação do episódio. Essa linha foi aprovada, resolvendo-se, sobretudo, dar um prazo breve para a evacuação total pelas forças colombianas de suas posições no Brasil.
>
> [...] Obedecendo às nossas determinações, os colombianos se retiraram [...] ainda no dia 3, ao fim da tarde. O dia seguinte, retomaram Mitu e, com o controle da pista, não precisaram mais utilizar nosso território. O Presidente Andrés Pastrana telefonou a FHC para agradecer e, de modo velado, desculpar-se pelo abuso.[19]

O episódio parece haver corroborado, no Governo brasileiro, a noção de que a política que convinha, para a Colômbia, era a da distância. Na avaliação preponderante, não chegara o momento – ao menos não ainda – de o Brasil, absorto em suas próprias demandas econômicas, sociais e mesmo de segurança pública, buscar envolvimento mais efetivo no dossiê colombiano.

À inapetência política brasileira para engajar-se na questão colombiana somava-se o sentimento, vigente no Brasil, de que o País, mesmo que se dispusesse a cooperar com a Colômbia naquilo que era seu desafio maior – o conflito interno –, não disporia das condições materiais para corresponder às expectativas prioritárias de Bogotá. Estas, à medida que ficava evidente o fracasso do processo de paz conduzido pelo Presidente Pastrana (fracasso graficamente explícito no episódio da "silla vacía"), correspondiam, crescentemente, a aportes para o combate armado às guerrilhas.

Quem dispunha desses atributos eram os Estados Unidos, que, como antes anotado, se lançaram em robusta cooperação com o Governo Pastrana, sob a égide do Plano Colômbia, de corte primordialmente repressivo.

Agregam-se, aqui, outros elementos para a compreensão da forma como o Brasil reagia às dinâmicas ao Norte de suas fronteiras: a militarização e a aprofundada "norte-americanização" do encaminhamento dado pela Colômbia ao conflito interno.

19 *Idem*, *ibidem*, p. 231-232.

Documento de 2002 da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados registrava:

> O General Alberto Cardoso [então Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República] informou [...] que o conflito colombiano preocupa as autoridades brasileiras, sobretudo o Plano Colômbia[,] que pode desaguar do outro lado da fronteira [o lado brasileiro]. [...][20]

Na visão de Brasília, a intensificação do uso da força no conflito interno colombiano, embutida no Plano Colômbia, elevaria o risco de transbordamentos para o território nacional. Reforçava-se a lógica de que mais prudente seria o Brasil manter sua posição de velada "neutralidade" frente ao quadro interno colombiano.

Ainda a aguçar as sensibilidades no Brasil contra a militarização do conflito colombiano havia a resistência doutrinária das Forças Armadas do País, encampada pelos agentes políticos, a envolver-se, fora de casos excepcionais, em atividades que escapassem à esfera da defesa em sentido estrito. Assuntos de segurança, como regra geral, caberiam às autoridades policiais. Essa posição do Governo brasileiro era recorrente quando Washington procurava consagrar, em foros internacionais, a prática do emprego de militares no combate ao crime organizado[21].

Complementarmente, o Brasil recebia com suspeita o Plano Colômbia pelo fator norte-americano em si mesmo. Eram evocados

> [...] [a] longa tradição do País em defender o princípio da não intervenção, e [...] [o] fato de [...] a opinião pública [brasileira] vê-lo [o Plano Colômbia] como uma ferramenta usada pelos Estados Unidos [para fazer-se militarmente presentes na América do Sul][22].

20 *Apud* TEIXEIRA JR., Augusto Wagner e NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. *Plano colômbia, implicações para o Brasil*, p. 279.

21 Cf. PINTO, José Roberto de Almeida et al. (org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil.*

22 INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade", p. 25.

Em debate sobre o Plano Colômbia no Congresso Nacional, em 2001, 58% da então bancada governista e 92% dos parlamentares da oposição qualificaram-no como "um perigo potencial para a soberania do Brasil"[23].

Por ao menos três vezes (1995, 1996 e 1999), os Estados Unidos chegaram a propor ao Brasil seu concurso no conflito colombiano, inclusive em termos militares, aventando mesmo a possibilidade de ação em formato regional. O Governo brasileiro recusava-se terminantemente. Nas palavras de Lampreia, "[s]eria amarrarmos o nosso barco a um navio desgovernado"[24]. Mais ainda, a diplomacia brasileira denunciava como contraproducente iniciativa nos moldes do Plano Colômbia.

Cumpre reconhecer que, a partir do Plano Colômbia, a relação de Brasília com Bogotá, vista pelas lentes brasileiras, adquiriu uma perspectiva virtualmente trilateral: o Brasil passou a enxergar, no comportamento do vizinho, a sombra dos Estados Unidos em suas manifestações mais rejeitadas na região, sobretudo as de natureza militar.

Ressalve-se que, ao guardar distância do conflito interno colombiano, o Governo brasileiro não desconhecia, como é evidente, que o narcotráfico e seus crimes conexos traziam implicações francamente deletérias para o Brasil, que já se tornara, no início da década de 2000, o segundo maior consumidor de cocaína das Américas[25]. Os poderes públicos brasileiros identificavam, naturalmente, uma clara ligação entre o crescimento do crime organizado nas maiores cidades do País e o comércio ilícito de drogas e de armas com a Colômbia.

Para fazer frente a essa circunstância, o Brasil combinou atributos militares, policiais e de inteligência – sempre resguardando a especificidade das Forças Armadas – em uma ação coordenada no Oeste amazônico, com ênfase na chamada "Cabeça do Cachorro", na tríplice fronteira com a Colômbia e o Peru[26].

No aspecto do controle fronteiriço e do combate ao narcotráfico e a seus crimes conexos, verificou-se, aí sim, cooperação bilateral com

23 *Idem*, *ibidem*, p. 25.

24 SPEKTOR, Matias. *18 dias*, p. 129.

25 Cf. INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade".

26 Cf. TEIXEIRA JR., Augusto Wagner e NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. *Plano colômbia, implicações para o Brasil.*

a Colômbia, apesar do desencontro político-diplomático de que se vem tratando. A Operação COBRA (Colômbia-Brasil) – lançada em 2000, com ponto de gerenciamento em Tabatinga, na fronteira brasileiro-colombiana – constitui exemplo dessa cooperação[27].

Em síntese proposta por relatório de 2003 do International Crisis Group, a política brasileira para a Colômbia baseou-se, no Governo Fernando Henrique, nos seguintes pilares: apoio diplomático discreto ao processo de paz (conduzido por Pastrana); observância dos princípios da soberania e da não intervenção; e aprimoramento da capacidade institucional brasileira de, quando necessário em cooperação com a Colômbia, controlar o tráfico ilícito de drogas e de armas na região amazônica. [28]

Recorde-se, quanto à discrição do Brasil no apoio ao processo de paz na Colômbia, que, em março de 2001, Bogotá criou, ainda no contexto de busca de uma solução negociada para o conflito interno, a Comissão de Facilitação Civil, de que participaram Canadá, Cuba, Espanha, França, Itália, México, Noruega, Suécia, Suíça e Venezuela. O Brasil não se empenhou maiormente em integrar o exercício. O País quase que se limitou a defender a soberania da Colômbia, ao mesmo tempo em que, em foros internacionais, mantinha a posição de princípio, apesar de solicitação da Colômbia em sentido contrário, de não qualificar os grupos armados ilegais atuantes em território colombiano como terroristas. Tratava-se de posição da política externa brasileira que decorria dos argumentos de que a legislação brasileira não contempla lista de organizações terroristas e de que, no momento em que tratativas de paz venham a ter lugar em sociedades em conflito, o haver previamente qualificado de terrorista uma ou mais das partes pode mostrar-se contraproducente.

No mais, como refletido em depoimento do Chanceler Luiz Felipe Lampreia perante a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal em agosto de 1999, o Brasil não ia além, no discurso público, de indicar disposição para "estudar demandas que receb[esse] de

27 Cf. CEGLIA, Carlos Ricardo Martins. *A eleição de Álvaro Uribe Vélez à Presidência da República da Colômbia. Análise da política de* mano dura *contra as Fuerzas Armadas Revolucionarias da Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) e suas repercussões para o Brasil. Agosto de 2002 a dezembro de 2004*.

28 Cf. INTERNATIONAL CRISIS GROUP. "Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade".

países amigos, mas [...] [sem] compromisso de participar de qualquer tipo de mediação"[29]. E insistia, com frequência, "não ter até agora nenhuma solicitação da parte do Governo colombiano"[30].

Governo Lula

A reflexão sobre a natureza em certos aspectos mais contida da política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso (o não aventurar-se por "mares bravios") também se presta, *a contrario sensu*, à compreensão da diplomacia mais ativa e até ousada do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Porque, se havia no período Fernando Henrique a percepção de limites e constrangimentos internos à ação externa do Brasil, na presidência Lula o sentimento reinante era, especialmente à medida que avançava o Governo, o de um País que reunia atributos para lançar-se ao mundo de modo confiante e mesmo transformador.

Em seu pronunciamento inaugural como primeiro Chanceler da Presidente Dilma Rousseff, o Ministro Antonio de Aguiar Patriota, com o benefício da visão retrospectiva, discursou:

> Deixamos para trás o tempo em que um acúmulo de vulnerabilidades nos limitava o escopo de ação internacional. Não subestimamos o muito que ainda precisamos realizar para garantir a cada brasileiro e brasileira educação e saúde de qualidade, segurança e oportunidades dignas de trabalho. Mas adquirimos uma autoridade moral para nos engajarmos em todos os grandes debates e processos decisórios da agenda internacional – políticos, econômicos, comerciais, ambientais, sociais, culturais. [...][31]

"Deixamos para trás o tempo em que um acúmulo de vulnerabilidades nos limitava o escopo de ação internacional." Reside aí uma das chaves interpretativas – decerto não a única – para o entendimento da mudança no tom e no grau de ativismo que se operou, em política externa, entre os Governos Fernando Henrique e Lula. Podendo construir sobre um acervo consolidado ao longo dos anos, o Presidente Lula teve, na percepção de

29 *Apud* CASTRO, André Dunham de. *Crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil*, p. 72-74.

30 *Apud idem*, *ibidem*, p. 74.

31 PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Discurso de Posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores [Brasília, 2/1/2011].

que o Brasil mudara muito, e para melhor, elemento de propulsão, e não de contenção, diplomática. Vale dizer: sob o Presidente Lula, o quadro doméstico do País, fortalecido por progressos políticos, econômicos e sociais amplamente reconhecidos, deixava sua condição de portador de constrangimentos para a política externa brasileira e passava à de plataforma para uma ação internacional mais vocal[32].

Com efeito, no discurso que proferira ao receber, em 1º de janeiro de 2003, pela segunda vez, o cargo de Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim afirmara:

> O povo brasileiro deu uma grande demonstração de autoestima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade. Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. [...][33]

Essa circunstância também se refletiria na relação com a Colômbia. O Governo Lula, imbuído daquele "ativismo responsável e confiante", sentiu-se habilitado a gerar impulsos de reversão da distância histórica entre Brasília e Bogotá.

No mesmo discurso de janeiro de 2003, dissera também o Ministro Amorim:

> [...] Vários de nossos vizinhos vivem situações de crise. O processo de mudança democrática por que o Brasil está passando com o Governo Lula pode ser elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul. Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade[34].

32 Cf. GARCIA, Marco Aurélio. "O lugar do Brasil no mundo. A política externa em um momento de transição".

33 AMORIM, Celso. Discurso de Posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores [Brasília, 1/1/2003].

34 *Idem*, *ibidem*.

O fato de o Ministro das Relações Exteriores, em seu primeiro pronunciamento público, voluntariar, como parte integrante das linhas gerais da política externa do Governo que se instalava, a disposição brasileira em contribuir "para a solução de situações conflituosas" na região – entre as quais é de se supor que figurasse a situação colombiana – marca uma diferença não desprezível com relação à presidência Fernando Henrique.

O Brasil não mudava radicalmente de posição. De modo a afastar a percepção de que o País nutrisse qualquer pretensão de cores hegemônicas, o Chanceler fazia questão de preservar, em seu pronunciamento, as salvaguardas da não intervenção, da necessidade do convite formulado pela parte interessada e do primado da democracia e da constitucionalidade. Mas a abertura espontânea para um maior engajamento nos focos de problema da região constituía, sem dúvida, uma evolução de política externa com incidência, ao menos potencial, sobre as relações com a Colômbia.

A criação, pela diplomacia nacional, da retórica da não indiferença, logo em princípios no Governo Lula, concorre para a noção de que crescera a inclinação do País ao engajamento em temas da agenda negativa, sobretudo na região. A não indiferença foi apresentada como um complemento da não intervenção[35], a salientar, no plano do discurso, o fato político de que o princípio da não intervenção, como de resto todos os princípios de que se vale o argumento diplomático, não tem aplicabilidade absoluta – é mais uma tocha a iluminar os processos decisórios em casos concretos[36].

Estava esboçado, no nível dos conceitos operacionais da política externa brasileira, quadro mais propício, ou menos infenso, a uma interação construtiva com a Colômbia.

A realidade, contudo, é que as tentativas de construir tal interação se inseririam em um *continuum* político-diplomático nada regular, que esbarrou em limites reais, derivados, em boa parte, de continuadas desconfianças.

O primeiro fato político mais significativo da relação bilateral após a posse do Presidente Lula não foi auspicioso e já lembrou a existência

35 Cf. *idem*, "A política externa do Governo Lula: dois anos".

36 Sobre o processo de construção do argumento diplomático, recomendam-se: BELLI, Benoni. "Diplomacia e discernimento político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática"; e FONSECA JR., Gelson. "Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas".

daqueles limites. Após atentado das FARC ao clube bogotano El Nogal, o Presidente Álvaro Uribe encareceu ao Presidente Lula, em fevereiro de 2003, o apoio do Brasil à iniciativa diplomática que a Colômbia empreenderia para que as FARC fossem qualificadas como terroristas em diferentes foros internacionais.

O Brasil votou a favor da condenação do atentado ao clube Nogal em Resoluções aprovadas na OEA e nas Nações Unidas – e a primeira delas explicitava haver sido o atentado cometido pelas FARC. No entanto, manteve a posição, já conhecida, de não qualificar as FARC como organização terrorista[37].

Ainda em fevereiro de 2003, em busca da convergência possível com a Colômbia, o Presidente Lula enviou carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas na qual se declarava solidário com vários de seus colegas da América do Sul no propósito de lançar um chamamento a todos os grupos armados, em especial às FARC, para que cessassem imediatamente a prática de atentados e buscassem uma negociação construtiva com o Governo colombiano. Na mesma carta, o Presidente solicitava de seu destinatário manifestação pública de apoio a uma negociação de paz na Colômbia[38].

Não se tratou do gesto ideal do ponto de vista da Colômbia – que continuava a atribuir particular valor à classificação das FARC como terroristas –, mas bastou, por aquele momento, para desanuviar o ambiente bilateral e abrir caminho para visita oficial do Presidente Uribe ao Brasil, afinal realizada, sem demora, no seguinte mês de março.

O encontro no Brasil deu ensejo a que se estabelecesse relação pessoal fluida, de "boa química", entre os Presidentes, apesar do hiato ideológico que, não se escondia, os separava. A partir dali, Uribe, em mais de uma oportunidade, pediu ao homólogo brasileiro que buscasse "moderar" o comportamento do Presidente venezuelano Hugo Chávez, que interviesse junto a Caracas em favor de uma postura "mais construtiva" da Venezuela frente à Colômbia. O Presidente Lula procurava desempenhar papel nesse sentido, em tom conciliador e em via de mão dupla.

37 Cf. CEGLIA, Carlos Ricardo Martins. *A eleição de Álvaro Uribe Vélez à Presidência da República da Colômbia. Análise da política de* mano dura *contra as Fuerzas Armadas Revolucionarias da Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) e suas repercussões para o Brasil. Agosto de 2002 a dezembro de 2004*.

38 Cf. *idem*, *ibidem*.

Sucederam-se, à cúpula de março, iniciativas que poderiam concorrer para a montagem de uma base a partir da qual se construísse confiança entre o Brasil e a Colômbia e se adensasse a relação bilateral. Tornaram-se mais frequentes as reuniões presidenciais e ministeriais (não apenas de Chanceleres, mas de outras pastas, inclusive Defesa). Decidiu-se revitalizar, em 2003, a Comissão de Vizinhança e Integração, criada em 1994. Os Governos procuraram estimular, com rodadas de negócios e reuniões do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI), a dinâmica virtuosa que já se vinha estabelecendo entre os setores privados de lado a lado[39]. Intensificou-se a cooperação técnica entre os dois países, com numerosos projetos na área agrícola e com crescente ênfase no campo social, figurando o Brasil como cooperante. Expandiu-se a concessão de bolsas de estudo de graduação e pós-graduação, oferecidas pelo Governo brasileiro em universidades brasileiras, a estudantes colombianos. Em 2009, constituiu-se a Comissão Bilateral, foro permanente, em nível de Chanceleres, que institucionalizou o diálogo político bilateral de alto nível e passou a abarcar, para fins de acompanhamento diplomático, todo o conjunto das relações. Um ano antes, firmara-se Acordo Bilateral de Cooperação em Defesa, com impacto na integração industrial – visava-se à participação colombiana no projeto de aeronave de transporte militar da Embraer, o KC-390; no Brasil, que já havia vendido Super Tucanos para a Colômbia, não estava ausente o interesse em novos contratos militares com o vizinho.

Sempre no tocante aos esforços de superação da distância bilateral (e da desconfiança) político-diplomática, concorreu, para a afirmação da credibilidade do Brasil junto ao Governo e à opinião pública colombianos, o apoio logístico do Exército Brasileiro para as operações, comandadas pela Cruz Vermelha Internacional, de resgate, em território colombiano, de reféns unilateralmente libertados pelas FARC. A eficiência e a discrição com que o Brasil atuou, atributos capazes de fazer prevalecer a percepção de que agia por genuína motivação humanitária, foram apreciados nos meios oficiais e não oficiais colombianos e acabaram por render ao País significativos dividendos políticos.

39 Entre 2003 e 2010, para tomar o período do Governo Lula, o comércio bilateral elevou-se de US$ 850 milhões para US$ 3,2 bilhões (em valores anuais), ainda que com acentuado desequilíbrio em favor do Brasil (fonte: MRE/DPR). Quanto aos investimentos brasileiros na Colômbia, o estoque estimado, em 2010, era de US$ 2 bilhões (estimativa não oficial).

Entretanto, como dito, os movimentos de aproximação bilateral encontraram limites reais.

O espaço ampliado que os Estados Unidos, no Governo Uribe, ocupavam na agenda externa colombiana – e sempre no sentido de alimentar sua vertente de segurança em termos marcados pelo recurso à força armada – permanecia objeto de suspeita no Brasil. Do lado brasileiro, a expectativa era de "menos Estados Unidos" e "mais foco social" no tratamento do conflito interno colombiano.

O vazamento, em 2009, da existência de projeto de acordo Bogotá-Washington para o acesso de agentes dos Estados Unidos a bases militares colombianas gerou reações imediatas de repúdio no Brasil e em toda a América do Sul. A Colômbia viu-se flagrantemente isolada na região – como acontecera em 2008, quando da "Operação Fênix", que envolveu ação militar colombiana em território do Equador. O episódio equivaleu, provavelmente, ao momento de maior exposição pública de um desentendimento fundamental entre os Governos Lula e Uribe. Se, para o primeiro, a perspectiva de facilitar a atuação militar dos Estados Unidos na América do Sul parecia inconcebível, para o segundo – e para grande parte das elites colombianas – inconcebível era a percebida incapacidade brasileira de sequer compreender as necessidades mais prementes da Colômbia em matéria de segurança. Ressurgia, por entre as iniciativas de aproximação – que de todo modo tinham continuidade, só que em atmosfera política ambivalente –, uma incompatibilidade de visões de mundo que parecia, ainda, insolúvel.

Ao mesmo tempo, a proximidade política entre o Brasil e a Venezuela de Hugo Chávez representava, para o Governo Uribe, fator de incerteza com relação ao que se pudesse entender, sob a ótica colombiana, como o verdadeiro grau da "imparcialidade" brasileira na região. Uma relação Brasil-Colômbia que já se descreveu como trilateral adquiria contornos quadrilaterais: com o risco da simplificação, pode-se dizer que havia situações nas quais não só o Brasil, ao olhar para a Colômbia, enxergava também os Estados Unidos e sua presença militar, conforme dito antes, como a Colômbia, ao olhar para o Brasil, enxergava também a Venezuela e seu bolivarianismo. Importavam-se, para o relacionamento Brasil-Colômbia, cargas de desconfiança que, em determinadas conjunções, representavam uma quase barreira entre os dois países.

Foi assim que, entre a "boa química" e a desconfiança renitente, se acabou por produzir, como se pode afirmar em balanço da relação Lula-Uribe, o que o acadêmico Eduardo Pastrana chama de um "distanciamento amável"[40]. Verificou-se, entre os mandatários, "una desconfianza mutua prudente, pero permanente"[41].

***

Ao fim das contas, a Colômbia atravessou os Governos Fernando Henrique e Lula – mais o primeiro do que o segundo – preponderantemente do lado negativo da pauta externa brasileira. É apenas no período correspondente ao Governo Juan Manuel Santos que a agenda pública da Colômbia se diversifica e se criam condições potencialmente propícias a aproximações sustentáveis entre os dois países.

Uma perspectiva de aproximações

Em agosto de 2010, Juan Manuel Santos assumiu a presidência de um país cujos parâmetros de segurança se haviam recuperado substancialmente ao longo do Governo de seu antecessor. Daí advêm uma nova realidade colombiana e a possibilidade de um novo padrão de relacionamento com o Brasil.

O legado de Uribe

A "política de segurança democrática" do Presidente Álvaro Uribe, em que pesem os desafios que persistem e as críticas de que é objeto – inclusive na seara dos direitos humanos –, produziu resultados inequívocos em matéria de segurança interna[42].

As FARC reduziram-se à metade. Em 2002, contavam com cerca de 20 mil integrantes e 20 mil homens e mulheres em redes de apoio; quando do término do Governo Uribe, esses números haviam diminuído para aproximadamente 8 mil e 10 mil[43].

40 Cf. PASTRANA, Eduardo. "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil".

41 Cf. *idem*, *ibidem*.

42 Cf. VILLA, Rafael Duarte e VIANA, Manuela Trindade. "A ascensão de Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com os Estados Unidos na construção do Estado nação".

43 Cf. Beittel, June S.. "Colombia: issues for Congress".

Em paralelo à intensificação do combate às guerrilhas (além das FARC, preservava relevância o Exército de Libertação Nacional – ELN), o Presidente Uribe obteve, ainda, a desmobilização dos grupos paramilitares de direita. Acordo negociado, em 2003, entre o Governo colombiano e aqueles grupos levou a que, em 2006, mais de 31 mil paramilitares houvessem abandonado as armas[44].

Como resultado dos progressos no combate às guerrilhas e na desmobilização dos paramilitares, entre 2002 e 2008 os sequestros no país reduziram-se em 83%, os homicídios, em 40%, e os atentados terroristas, em 76%[45].

Reverteu-se, assim, o processo de erosão do Estado que afetava o país. Deixou de haver área do território colombiano a que o poder público não pudesse chegar – ainda que, em alguns casos, à custa de enfrentamentos com as guerrilhas.

Não é que a questão da violência estivesse resolvida na Colômbia. Longe disso. O negócio das drogas persistiu – e persiste – como problema estrutural, com as consequências daí decorrentes. Paramilitares desmobilizados migraram para as chamadas "bandas criminales". Mas, resguardadas as qualificações devidas, o fato é que os êxitos da "política de segurança democrática" de Uribe contribuíram para tornar a Colômbia um país mais viável política, social e economicamente. Abriram espaço para o tratamento, pelo Governo e pela sociedade colombianos, de outros temas fundamentais para o país.

O Governo Santos

No plano interno, os avanços em redução da violência legados por Uribe permitiram ao atual mandatário, reeleito em 2014, ir além da agenda de segurança – ainda que sem descurar dela.

Sobressai a pauta social. Em documento intitulado Plano Nacional de Desenvolvimento – que define os objetivos maiores do Governo Santos (de sua "política de prosperidade democrática") –, o combate à pobreza figura como prioridade, ao lado da promoção do desenvolvimento econômico e da segurança cidadã.

44 Cf. *idem*, *ibidem*.

45 Cf. *idem*, *ibidem*.

Particular atenção vem sendo dispensada às políticas fundiária e de agricultura familiar. Trata-se de questões cruciais, porque se encontram na base mesma de um conflito interno que se construiu em torno da luta pela terra.

Iniciativa voltada para o esforço de organização do campo colombiano – e, mais amplamente, da reconciliação nacional – é a Lei de Vítimas e Restituição de Terras, promulgada em junho de 2011. A lei visa a indenizar as vítimas do conflito armado, na sua maioria de procedência rural, e a restituir aos titulares originais a posse e a propriedade de terras usurpadas no bojo dos distúrbios experimentados no país.

Quanto à promoção do desenvolvimento econômico – outra prioridade do Plano Nacional de Desenvolvimento –, o Presidente Juan Manuel Santos manteve a política de "seguridad inversionista" de Uribe.

Na vertente política do conflito interno, Santos deu passo histórico ao engajar-se em negociações com as FARC, sabendo-as em posição de fraqueza relativa.

O anúncio oficial, em agosto de 2012, de que transcorriam conversas exploratórias com a guerrilha, com vistas a eventuais tratativas de paz, se deu após rumores veiculados pela imprensa. Naquele momento, um olhar para trás podia revelar que Santos possivelmente engendrava um processo negociador desde os primeiros instantes de sua presidência, se não antes. Por isso dera impulso à Lei de Vítimas e de Restituição de Terras. Por isso estabelecera, mediante reforma constitucional, um Marco para a Paz, que permite, por exemplo, sejam suspensos mandatos de prisão expedidos contra integrantes de grupos armados ilegais que estes designem como negociadores em eventuais contatos com o Governo.

Em setembro do mesmo ano, o Presidente Juan Manuel Santos, em pronunciamento público, confirmou que o Governo colombiano chegara a um acordo-quadro para o início de negociações de paz com as FARC – o Acordo Geral para a Terminação do Conflito. Na ocasião, explicou que conversações com a guerrilha, conduzidas com discrição, na cidade de Havana, ao longo de seis meses, com o acompanhamento de Cuba e da Noruega, haviam desembocado em um entendimento – consubstanciado no acordo-quadro – sobre negociações em três fases.

A primeira fase, de contatos preliminares, já se tinha encerrado. A segunda, atualmente em curso, constituiria, sempre de acordo com Santos, diálogo com agenda fechada de cinco pontos: (i) desenvolvimento rural; (ii) garantias para o exercício da oposição política e da participação cidadã; (iii) fim do conflito armado; (iv) narcotráfico; e (v) direitos das vítimas. A terceira e derradeira fase das negociações teria início com a assinatura de acordo final e sua implementação, com a correspondente verificação de cumprimento pelas partes [46].

O Presidente informou que Cuba e a Noruega permaneceriam como anfitriões das negociações e seriam seus garantes (as negociações passaram a ter lugar, até onde se saiba, exclusivamente em Havana). Informou, também, que a Venezuela e o Chile seriam "acompanhantes" do processo.

Escapa aos propósitos do presente exercício especular sobre o desenlace do processo de paz e sobre suas consequências – as quais, ao que tudo indica, estariam mais presas a uma despolitização do que ao ocaso da violência como fenômeno social no país. Interessa, antes, reconhecer o processo de paz como talvez o principal indicador de que a Colômbia vive uma "aceleração histórica" que aponta para horizontes mais promissores.

***

Passa-se ao plano da política externa. A partir dessa base doméstica revigorada – e sensível ao relativo desengajamento norte-americano do Plano Colômbia e aos prejuízos representados, no passado recente, pelo isolamento regional do país –, o Governo Santos tem levado adiante uma política externa mais diversificada, geográfica e tematicamente[47].

Tem procurado diluir a centralidade da relação com os Estados Unidos – embora esta permaneça vital, por motivos geopolíticos, de segurança e econômicos (a Colômbia tem nos Estados Unidos seu maior mercado comercial e seu principal investidor). Pôs fim ao virtual monopólio da agenda diplomática colombiana pelo narcotráfico e pelos demais aspectos do conflito interno[48].

46 Cf. SANTOS, Juan Manuel. Alocución del Presidente de la República sobre el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto [Bogotá, 27/8/2012].

47 Cf. PASTRANA, Eduardo e PIÑEROS, Diego Vera. "De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?".

48 Cf. SÁNCHEZ CABARCAS, Fabio e MONROY HERNÁNDEZ, Catalina. "Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos en la era Santos".

Na região, logrou a recomposição política com o Equador e com a Venezuela, que haviam rompido relações diplomáticas com a Colômbia de Uribe[49]. Concentra-se, é verdade, na Aliança do Pacífico, como reflexo de uma opção de interação econômica com o exterior – integrada também pelos Tratados de Livre Comércio – que, louvada por muitos, é passível de críticas, entre outros fatores, por alegadamente "congelar" a posição do país nas cadeias globais de valor. Mas mostra-se consciente da importância, para os interesses da Colômbia, de não se afastar dos exercícios sul-americanos: em nome da condução do processo de paz (em cuja preparação Caracas teria desempenhado papel decisivo), do combate ao narcotráfico e mesmo da economia, tendo em vista a significação da Venezuela como grande mercado da indústria colombiana – parcialmente perdido em função dos sobressaltos bilaterais no Governo Uribe, quando o Governo venezuelano se retirou da Comunidade Andina de Nações (CAN) e, em determinado momento, fechou a fronteira com a Colômbia para trocas comerciais.

A consciência da importância, para a Colômbia, de evitar novo estado de isolamento regional aparece consubstanciada em discurso que o Presidente Juan Manuel Santos pronunciou em solenidade de transmissão do cargo de Secretário-Geral da UNASUL ao venezuelano Alí Rodríguez, que sucedia à colombiana María Emma Mejía – nome este que o próprio Santos, já Presidente, propusera. Na solenidade – que o Governo colombiano organizou, em Bogotá, em junho de 2012, presentes o então Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, na qualidade de Presidente *Pro Tempore* da UNASUL, e Chanceleres de toda a região, inclusive o do Brasil –, disse Santos:

> *[...] cuando [...] el Presidente Lula y el Presidente Chávez, el Presidente Kirchner, lanzaban la idea de UNASUR, muchos – y tengo que confesar que entre esos estaba ese servidor – lo miramos con escepticismo, con cierto recelo.*
>
> *¿Para qué otra organización? Lo vimos como algo que de pronto podría generar más problemas que beneficios. [Quando a ideia foi originalmente lançada, Santos era Ministro de Uribe.]*

49 Cf. PASTRANA, Eduardo. "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de seguridad regional".

> *Pero cuando uno está equivocado, pues es muy importante reconocerlo. Reconozco que esa percepción inicial era equivocada y lo que estamos viendo es una organización que cada vez más toma cuerpo, que cada vez [mais] avanza dentro de la diversidad. [...]* [50]

Mais amplamente, Santos busca estreitar laços também com outros quadrantes – a Ásia em especial – e projetar a Colômbia em escala global. Nisso, procura, essencialmente, uma inserção pelo *mainstream*, como demonstra o empenho em ingressar na OCDE.

Possibilidades e desafios

As transformações apontadas estão em plena efervescência. Será preciso esperar a decantação que o tempo trará para melhor compreendê-las em seu alcance.

O que já se pode dizer é que o Presidente Juan Manuel Santos, agora em seu segundo mandato – acaso por traços de personalidade, mas sobretudo porque atua em uma realidade nacional objetivamente aprimorada –, lidera Governo cujos rumos experimentaram notável evolução com relação a fases anteriores.

Recapitule-se que, na frente doméstica, há clareza quanto ao objetivo de negociar a paz. A questão social toma prioridade, com ênfase na organização do campo, até em preparação para um pós-conflito. Nesse quadro, a agricultura familiar converte-se em tema crucial. Na frente externa, a parceria com os Estados Unidos persiste, mas assume tons renovados e deixa de ser entendida do modo quase excludente como o fora no passado. O isolamento na América do Sul é percebido como cenário que cobraria custos a serem evitados.

Não se trata de avaliar a tradução prática desses novos rumos. Trata-se de perceber que, da perspectiva política do atual Governo da Colômbia, constam visões de mundo, antes ausentes, ou menos marcadas, que ampliam as áreas de convergência com o Brasil.

Seria equivocado supor que a ampliação dessas áreas de convergência levará, forçosamente, a relações Brasília-Bogotá mais estreitas e estáveis.

50 SANTOS, Juan Manuel. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la ceremonia de traspaso de la Secretaría *Pro Tempore* de UNASUR de Colombia a Venezuela [Bogotá, 11/6/2012].

Da emergência de uma situação de visões mais harmônicas entre as duas capitais ao estabelecimento de vínculos político-diplomáticos mais sustentados vai uma longa travessia. Longa e difícil, pois os desafios são de monta. A título ilustrativo, lembre-se que a Amazônia continua a representar um obstáculo logístico, que o conhecimento mútuo é reduzido, que o passivo das desconfianças recíprocas não está de todo superado.

Este último desafio seria ainda agravado pela percepção de que a América do Sul estaria dividida por disjunções ideológicas, de fundo histórico-sociológico. Politicamente, *grosso modo*, predominariam, de um lado, Governos de inclinação dita liberal, ao passo que, de outro lado, preponderariam Governos inspirados por formas de democracia participativa. Economicamente, e sempre *grosso modo*, o primeiro grupo tenderia a algum tipo de livre-cambismo, enquanto o segundo, a um certo dirigismo estatal.

O Brasil, por seu peso específico e por suas complexidades próprias, figuraria em posição à parte, dele esperando-se impulsos agregadores. Na Colômbia, contudo, lá do seu lado, persistiriam dúvidas sobre a determinação de Brasília em atuar, na região, como agente moderador de última instância. O País teria, ao fim e ao cabo, seu *parti pris*.

É obvio que percepção assim esquematicamente concebida não passaria no teste da realidade. As verdades políticas são, sabidamente, menos evidentes, mais fluidas. Mas persistiria, ao que parece, um "ranço" que, subjacente às relações Brasil-Colômbia, seria parte importante dos desafios a vencer.

Conclusão

Propõe-se que, se os desafios estão postos para aproximações mais sustentadas entre o Brasil e a Colômbia, estão igualmente postas condições renovadas para o intento de sobrepujá-los.

Parte-se do pressuposto de que interessa ao Brasil empenhar-se nesse sentido. Interessa ao País estabelecer com a Colômbia elos sólidos, de Estado a Estado, que protejam as relações bilaterais das variações de pressão política de parte a parte – tanto quanto possível, e em observância às escolhas democráticas de cada uma das duas sociedades[51].

51 Sobre a política externa em sociedades democráticas, recomenda-se: GARCIA, Marco Aurélio. "O lugar do Brasil no mundo. A política externa em um momento de transição".

O Brasil tem na América do Sul a circunstância primeira de sua ação diplomática. É na América do Sul que o Brasil encontra o ambiente que ao mesmo tempo possibilita e reforça sua inserção internacional de natureza pacífica, articulada a partir do diálogo e da cooperação. Em outro plano, a região corresponde à zona privilegiada de internacionalização das empresas brasileiras. Corresponde, também, ao mercado que, em conjunto, absorve a maior parcela de suas exportações de produtos manufaturados. Não é por acaso que as relações com o entorno, bilateralmente e por intermédio de esforços coordenados de organização do espaço sul-americano, têm primazia na política externa brasileira.

A partir desses elementos, o simples fato de a Colômbia ser país vizinho já lhe outorgaria caráter prioritário para o Brasil. E a Colômbia é ainda mais do que isso. É o segundo país em população e o terceiro em PIB na América do Sul. Trata-se de país em trajetória de ascensão política, social e econômica. De país estrategicamente posicionado na América do Sul e, mais amplamente, nas Américas. De país com perfil de consumo e, em termos relativos na região, com diversidade étnica e com renda *per capita* semelhantes aos brasileiros. E, também importante, de país cujas questões de segurança ainda encerram potencial de transbordar para o Brasil e cujo problema das drogas tem implicações conhecidas para a sociedade brasileira.

Portanto, sustenta-se ser imperativo para o Estado brasileiro manter relações próximas e previsíveis com a Colômbia, tanto para efeitos bilaterais, quanto para o objetivo mais amplo do projeto sul-americano, já que o êxito de exercício como a UNASUL depende, por definição, do engajamento colombiano. Indo além, o êxito desse exercício depende, no limite, da boa condução do relacionamento da Colômbia com seus vizinhos: não prosperaria projeto sul-americano diante de enfrentamentos políticos e até de rupturas diplomáticas entre a Colômbia, de um lado, e a Venezuela e o Equador, de outro.

A construção dessas relações próximas e previsíveis significaria, naturalmente, conferir maior densidade à agenda político-diplomática, fazendo-as transcender as respectivas Chancelarias.

Em dimensão sistêmica, é lícito pensar que a Colômbia, nesse processo, saberia valorizar sinais brasileiros que lhe inspirassem segurança mais forte quanto à disposição do País, nos momentos-limite, em agir na América

do Sul para além de afinidades ideológicas eventuais. Reversamente, é razoável imaginar que, no Brasil, seriam bem acolhidas indicações firmes da compreensão colombiana sobre a sensibilidade de que se reveste, em Brasília, a conexão Bogotá-Washington, notadamente no plano militar.

Mais concretamente no eixo bilateral, frente à dificuldade em conceber-se um "projeto estruturante" para as relações, ou enquanto não surge tal projeto (o que seria "a Itaipu" ou o "gasoduto Brasil-Bolívia" das relações Brasil-Colômbia?), conviria ampliar e sedimentar a cooperação com a Colômbia nas áreas-chave do acesso à terra e da agricultura familiar, tão sensíveis à luz do conflito interno no país vizinho. Conviria estender e aprofundar o relacionamento em segurança e em defesa, inclusive no domínio da indústria militar. E conviria, ainda: adotar medidas adicionais para impulsionar o intercâmbio econômico-comercial (os setores privados estiveram aí na vanguarda, mas os Governos podem concorrer mais para o incremento das trocas de bens, serviços e investimentos em geral, por exemplo concluindo acordos pendentes e acelerando cronogramas de desgravação tarifária); encontrar maneiras de fazer progredir ações conjuntas em domínios em que muito já se tentou e pouco se conseguiu, como o dos biocombustíveis; desbravar fronteiras novas, como seriam projetos de pesquisa voltados para a Amazônia.

Não se deixa jamais de ter presentes os desafios associados às relações Brasil-Colômbia. Mas, por isso mesmo, conclui-se com a ponderação de que poderá ser necessária maior mobilização política em torno delas. Dessa mobilização decorreria envolvimento mais sistemático das respectivas burocracias na agenda bilateral. Os interesses brasileiros justificariam o esforço de alto nível e o persistente e disciplinado trabalho requeridos. E, reitere-se, condições renovadas estão dadas pelo atual momento colombiano.

Bibliografia

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMORIM, Celso. Discurso de Posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores [Brasília, 1/1/2003]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-

comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/Discurso-proferido-pelo-Embaixador-Celso-Amorim>. "A política externa do Governo Lula: dois anos". *In*: *Plenarium*, 25/11/2005.

BEITTEL, June S. "Colombia: issues for Congress". Washington: U.S. Congressional Research Service, 2011.

BELLI, Benoni. "Diplomacia e discernimento político: reflexão acerca da natureza da atividade diplomática". *In*: *Política Externa*, vol. 21, n. 3, jan./fev./mar. 2013.

BUSHNELL, David. *Colombia: una nación a pesar de si misma*. 9ª. ed. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., 2008.

CALDERÓN, Mauricio Solano e GIBSONE, Claudia Dangond. "El narcotráfico en Colombia como tema de la agenda internacional". *In*: PASTRANA BUELVAS, Eduardo; JOST, Stefan e RESTREPO, Martha Lucía Márques (org.). *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

CANDEAS, Alessandro. "Brasil-Colombia: vecinos otrora distantes descubren el potencial de su relación". *In*: PASTRANA BUELVAS, Eduardo; JOST, Stefan e FLAMES, Daniel. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTRO, André Dunham de. *Crise na Colômbia: impactos e implicações para o Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009.

CEGLIA, Carlos Ricardo Martins. *A eleição de Álvaro Uribe Vélez* à *Presidência da República da Colômbia. Análise da política de* mano dura *contra as Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) e suas repercussões para o Brasil. Agosto de 2002 a dezembro de 2004*. Tese apresentada no XLIX Curso de Altos Estudos (CAE)

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª. ed. ampliada. Brasília: Editora UnB, 2002.

CORDEIRO, Enio. "Integração sul-americana". *In*: MOSCARDO, Jeronimo e CARDIM, Carlos Henrique (org.). *O Brasil no mundo que vem aí: IV Conferência nacional de política externa e política internacional (3-4/12/2009)*. Brasília: FUNAG, 2010.

CORTÉS, Lorena Piñeiro e ANGULO, Luis Guillermo Muñoz. "La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados, competitividad y retos del interés nacional". *In*: JOST, Stefan (org.). *Colombia: una potencia em su desarrollo: escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2012.

ERAZO, Oscar Granados. "Una interpretación histórica de las relaciones bilaterales entre Brasil y Colombia en el periodo 1990-2011". *In*: PASTRANA BUELVAS, Eduardo; JOST, Stefan e FLEMES, Daniel (org.). *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

FLEMES, Daniel. "Actores estatales y opciones estratégicas: Brasil y Colombia en el orden multipolar". *In*: PASTRANA BUELVAS, Eduardo; JOST, Stefan e FLAMES, Daniel. *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

FONSECA JR. Gelson. "Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas". *In*: *Política Externa Independente: San Tiago Dantas*. Ed. Atualizada. Brasília: FUNAG, 2011.

_____. "Política externa brasileira: padrões e descontinuidades no período republicano". *In*: *Relações Internacionais*, n. 29, mar./ 2011.

GARCIA, Marco Aurélio. "O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição". *In*: SADER, Emir e GARCIA, Marco Aurélio (org.). *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2010.

GIBSONE, Claudia Dangon. "El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana". *In*: JOST, Stefan (org.). *Colombia: una potencia en su desarrollo: escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2012.

HEREDIA, Edmundo A.. "O Cone Sul e a América Latina: interações". *In*: CERVO, Amado Luiz e RAPOPORT, Mario (org.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Colômbia e seus vizinhos: os tentáculos da instabilidade. *In*: *Relatório sobre a América Latina*, n. 8, abr./2003.

_____. Colombia: peace at last. *In: Latin America Report*, n. 45, set./2012.

JIMÉNEZ, José Alejandro Cepeda e CABARCA, Fábio Sánchez. "Desafíos y propuestas para la política exterior colombiana en el siglo XXI". *In*: PASTRANA BUELVAS, Eduardo; JOST, Stefan e RESTREPO, Martha Lucía Márques (org.). *Más allá de la seguridad democrática: agenda hacia nuevos horizontes*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2009.

PASTRANA BUELVAS, Eduardo. "Evolución y perspectivas de las relaciones entre Colombia y Brasil". *In*: *Brasil y Am*érica *del Sur: miradas cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos, 2011.

_____. "La política exterior colombiana hacia Suramérica: de Uribe a Santos". *In*: *IX Curso para diplomatas Sul-Americanos*. Brasília: FUNAG, 2011.

_____. "Las relaciones de Colombia con Venezuela y Ecuador en el escenario de la seguridad Regional". *In*: *Diálogo político*, v. 1. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2011.

_____. "Los desafíos de Colombia frente a la proyección de Brasil como potencia regional y jugador global". *In*: JOST, Stefan (org.). *Colombia: una potencia en su desarrollo: escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2012.

PASTRANA BUELVAS, Eduardo. Transcrição de conferência pronunciada no IX Curso para Diplomatas Sul- Americanos [Rio de Janeiro, 4-15/4/2011]. *In*: *IX Curso para diplomatas sul-americanos: debates*. Brasília: FUNAG, 2011.

PASTRANA BUELVAS, Eduardo; PIÑEROS, Diego Vera. "De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?" *In*: JOST, Stefan (org.). *Colombia: una potencia en su desarrollo: escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. Discurso de Posse no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores [Brasília, 2/1/2011]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/ministro-estado-relacoes-exteriores/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-1>

_____. O Brasil no mundo que vem aí. *In*: MOSCARDO, Jeronimo e CARDIM, Carlos Henrique (org.). *O Brasil no mundo que vem aí: IV Conferência nacional de política externa e política internacional (3-4 de dezembro de 2009)*. Brasília: FUNAG, 2010.

PÉCAUT, Daniel. *Las FARC:¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2008.

PINTO, José Roberto de Almeida, RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge e DORING PINHO DA SILVA, Roberto (org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

RIPPEL, Márcio Pereira. "O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas consequências". *In*: *Escola de Guerra Naval*, n. 7, jun./2006.

SALOMÃO MARTINEZ, Marcelo. "O eldorado é aqui". *In*: *Perspectivas para uma política de promoção comercial e de investimentos na América do Sul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2012.

SÁNCHEZ CABARCAS, Fabio e MONROY HERNÁNDEZ, Catalina. "Actores, decisión y construcción de la política exterior colombiana hacia Estados Unidos en la era Santos". *In*: JOST, Stefan (org.). *Colombia: una potencia en su desarrollo: escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Fundación Konrad-Adenauer, 2012.

SANTOS, Eduardo dos. "América do Sul". *In*: MOSCARDO, Jeronimo e CARDIM, Carlos Henrique (org.). *O Brasil no mundo que vem aí: IV Conferência nacional de política externa e política internacional (3-4 de dezembro de 2009)*. Brasília: FUNAG, 2010.

SANTOS, Juan Manuel. Alocución del Presidente de la República sobre el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto [Bogotá, 27/8/2012]. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/septiembre/Paginas/20120904_01.asp>

_____. Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la ceremonia de traspaso de la Secretaría *Pro Tempore* de UNASUR de Colombia a Venezuela [Bogotá, 11/6/2012]. Disponível em: <http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Junio/Paginas/20120611_03.aspx>

SENNES, Ricardo. "Brasil na América do Sul: internacionalização da economia, acordos seletivos e estratégia de *hub-and-spokes*". *In*: *Tempo do Mundo* [IPEA], v. 2, n. 3, dez./2010.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Eu sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.

SPEKTOR, Matias. *18 dias: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

TEIXEIRA JR., Augusto Wagner M. e NOBRE, Fábio Rodrigo Ferreira. "Plano Colômbia: implicações para o Brasil". Disponível em: <http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/168>

VILLA, Rafael Duarte e VIANA, Manuela Trindade. "A ascensão de Uribe na Colômbia: segurança interna e aliança estratégica com os Estados Unidos na construção do Estado nação". *In*: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

O Brasil e o Processo Decisório na União Europeia

Bernard Jorg Leopold de Garcia Klingl*

Para o Brasil, a relevância de se compreender a evolução e o funcionamento do processo decisório da União Europeia (UE) decorre de sua consolidação como ator determinante na elaboração de políticas com crescente impacto sobre interesses e ambições de nosso País. Desde o Tratado de Lisboa (2007), o bloco europeu apresenta-se com incontestável personalidade jurídica, que se estende sobre todas as esferas de sua competência. Essa personalidade lhe legitima interlocução, que varia de grau, segundo a área de atuação, e exige especial atenção das autoridades brasileiras sobre os rumos que pretendem imprimir no exercício dos poderes que lhe foram conferidos. Além de ser a maior economia mundial, com um PIB nominal em torno de US$ 17,6 trilhões, o que constitui cerca de 25% da riqueza global, trata-se do nosso maior parceiro comercial e principal investidor estrangeiro.

De janeiro de 2007 a dezembro de 2011, o intercâmbio comercial com o Brasil cresceu de US$ 67,2 bilhões para US$ 99,3 bilhões, apresentando uma expansão de 47,9%. Apenas em 2011, os fluxos registraram um aumento de quase 21% em comparação com o ano anterior. Ao longo desse período, os resultados foram anualmente favoráveis ao Brasil, que colheu um superávit da ordem de US$ 39,2 bilhões[1]. Em 2012, o volume total das exportações à UE foi da ordem de 20,7% de nossas vendas internacionais, ao passo que à China foi de 17,35%, ao MERCOSUL de 10,9% e aos Estados Unidos de 10,1%. No campo dos investimentos,

* Bernard Jorg Leopold de Garcia Klingl é diplomata de carreira. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro

1 MRE/DPR/DIC, com base em dados do FMI, *Direction of Trade Statistics (DOTS).*

o estoque de investimento externo direto (IED) da UE no Brasil atingiu US$ 186 bilhões em 2010, enquanto o estoque de IED brasileiro na UE girou em torno de US$ 61 bilhões. Apesar desses números elevados, há bastante espaço para se intensificar essa relação, tendo em vista que as importações procedentes do Brasil correspondem a cerca de 1% de tudo o que a União Europeia compra e o fluxo anual de investimentos europeus no Brasil, até 2010[2], nunca tenha representado mais do que 6% do total distribuído pelo mundo.

Do ponto de vista político, o Brasil e a União Europeia compartilham os mesmos códigos, valores e princípios, convergindo na essência em quase todos os assuntos de política externa. As divergências existentes são em geral de forma e se manifestam na calibragem dos meios para se alcançar os fins a que ambos se propõem. Essa aproximação, decorrente de raízes comuns, encontrou nos últimos anos terreno fértil para prosperar com o estabelecimento, em julho de 2007, de uma Parceria Estratégica, que constitui instrumento da mais alta importância e do mais alto nível hierárquico para a coordenação bilateral sobre os principais temas da atual agenda internacional.

O despertar político do interesse da União Europeia pelo Brasil explica-se pela projeção do Brasil a um novo patamar no cenário internacional, manifestada por seu protagonismo regional no processo de integração da América do Sul e de consolidação do MERCOSUL; por sua liderança no setor de energias alternativas; pela capacidade articulatória de sua diplomacia em esferas tão distintas como o G-4, o G-8+5 ou o G-20; pela condução da missão de estabilização da ONU no Haiti; bem como referendada por um acervo de parcerias estratégicas bilaterais com sete dos Estados-membros (Alemanha, França, Reino Unido, Portugal, Espanha, Itália e Suécia); pela construção de novas e originais parcerias no mundo em desenvolvimento (IBAS, Cúpulas América do Sul-África e América do Sul-Países Árabes); e por seu diálogo com os demais países dos BRICS.

Hoje, ao amparo da Parceria Estratégica Brasil-UE, além de um escorreito diálogo sobre os mais relevantes temas da relação bilateral, realizam-se reuniões empresariais e da sociedade civil, bem como contatos

2 European Commission (EUROSTAT). Arquivo *FDI outward flows by main partner, 2010*. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

periódicos preparatórios que envolvem mecanismos institucionais que abrangem desde os mais diferentes diálogos técnicos até as reuniões anuais de Cúpula. Em um cenário global de crise econômica, a aproximação entre ambos oferece potencial de oportunidades que pode figurar como parte da solução das dificuldades que hoje enfrentam.

A atuação diplomática na estrutura de pilares

A criação da conhecida estrutura de *pilares* da União Europeia no Tratado de Maastricht atendia à necessidade de elaboração de um instrumento jurídico que conjugasse em um só texto e dentro de um mesmo quadro institucional a dimensão comunitária da integração com as novas competências de natureza intergovernamental em matérias de política externa, segurança, justiça e assuntos internos. O *primeiro pilar* comportava as Comunidades europeias com todo o arcabouço construído pelos tratados constitutivos, reforçado por novos domínios (união econômica e monetária, educação, cultura, saúde pública, proteção aos consumidores, meio ambiente, temas sociais, cidadania europeia); o *segundo pilar*, a instituição de uma política externa e de segurança comum (PESC); e o *terceiro pilar*, a cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI) dos Estados-membros. Tanto o *segundo* quanto o *terceiro pilares* se inseriam em uma lógica diferente da integração comunitária e de sua dimensão supranacional. O recurso à imagem dos *pilares*, que se tornou de uso corrente, era informal e comportava em sua essência um caráter pedagógico. Nunca houve menção oficial a eles nos tratados da UE.

Embora se considere que o Tratado de Lisboa tenha eliminado a estrutura de *pilares* ao por termo à distinção entre temas comunitários e da União, subsistem traços do modelo lançado em 1992, em decorrência da falta de harmonização dos procedimentos decisórios em todos os seus domínios. Assim, ainda que a maior parte das matérias derivadas do *terceiro pilar* tenha sido excluída do Tratado sobre a União Europeia, passando a integrar as políticas e ações internas da União reguladas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE); e observe os procedimentos antes aplicados à decisão comunitária, a particularização no Tratado da União Europeia (TUE) de procedimentos decisórios específicos para a ação exterior no que se refere à política estrangeira e

de segurança comum indicam, na prática, a persistência do antigo *segundo pilar* e de seu caráter intergovernamental. Essa imagem, que por tanto tempo serviu de referência para se compreender o processo decisório europeu, segundo a competência temática sobre a qual recaia, demonstra ser um recurso válido, tendo em vista que a razão pela qual foi elaborada se encontra ainda vigente. Nesse sentido, o presente estudo se valerá dela analisando a atuação diplomática brasileira nos dois *pilares* remanescentes.

A atuação diplomática no primeiro pilar

A atuação diplomática brasileira junto à UE na esfera de competência do que se poderia chamar de *primeiro pilar* diz respeito ao acompanhamento de temas contidos na terceira e na quinta parte do TFUE. Dentre eles se destacam, com interesse particular para o Brasil, os títulos que tratam do mercado comum; da livre circulação de mercadorias; da agricultura e da pesca; da livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais; do espaço de liberdade de segurança e de justiça; dos transportes; da proteção aos consumidores; do meio ambiente; e da energia; bem como das disposições para a ação externa da União nos domínios não contemplados pela PESC. A necessidade de acompanhá-los e de buscar defender os interesses nacionais nesses segmentos decorre da crescente regulamentação derivada das instituições europeias e de escopo supranacional, resultado do aprofundamento das políticas de integração, conforme visto ao longo dos últimos capítulos.

Sobretudo nos temas acima mencionados, e como se verá mais abaixo, o grande esforço de unificação e harmonização regulatória entre os diferentes Estados-membros tem conduzido a União a produzir um acervo de instrumentos normativos cuja influência é de curso obrigatório em todos os seus Estados-membros. O impacto sobre terceiros países vê-se assim amplificado a níveis bastante superiores se comparado ao que se daria normalmente entre dois Estados. Além disso, os resultados dessa construção normativa podem transcender os limites das fronteiras da União, chegando a constituir-se em modelos internacionais, elevando ainda mais o grau de influência dela derivada. Normalmente, as políticas regulatórias da União gestadas em Bruxelas se estendem automaticamente aos integrantes da Área Europeia de Livre Comércio (Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça), aos candidatos e pré-candidatos a Estado-membro e aos países

com que a UE mantém acordos de parceria e cooperação, bem como a algumas das ex-colônias do grupo ACP (África, Caribe e Pacífico).

Recorrendo à declaração ao jornal *Financial Times* do então Embaixador dos Estados Unidos junto à UE, C. Boyden Gray,

> *(…) Brussels is slowly but steadily emerging as the regulatory capital of the world (…)as much as some loathe it, it is a trend that business leaders and policy makers from Tokyo to Washington feel they cannot afford to ignore* [3].

Um dos exemplos mais significativos e que ilustra bem a ascensão da UE como *global rulemaker* foi o caso de adoção do padrão europeu no mercado internacional de telefonia móvel. O Sistema Global para Comunicações Móveis (GSM) foi desenvolvido por um grupo criado pela Conferência Europeia de Administração Postal e Telecomunicações e aprovado pelas instituições comunitárias em 1987. A tecnologia móvel criada para utilização no espaço comunitário terminou por se transformar no padrão mais difundido no mundo ainda hoje. O processo de adoção do padrão fundamentou-se sobre procedimentos decisórios apoiados tradicionalmente sobre a Comissão e o Conselho.

Hoje, à luz do Tratado de Lisboa, o papel da União como definidora de padrões internacionais e como legisladora de normas com impacto direto sobre terceiros países encontra-se reforçado, em razão do aprofundamento do processo de integração e consequente incorporação de novas competências, bem como pela maior participação das instâncias decisórias nesse processo, com ênfase para a ampliação de esfera de atuação do Parlamento Europeu, instância que responde à constante demanda por maior legitimidade democrática da União e cuja voz passou a ser incontornável na elaboração de atos legislativos com potencial de impacto sobre o seu comércio interno e externo.

No caso específico do Brasil, que se afirma como importante parceiro comercial da União Europeia (nono maior exportador para e importador da União Europeia em 2011, embora em termos percentuais ainda seja relativamente baixa a participação do Brasil no mercado europeu, como já indicado), a pauta de vendas recai principalmente sobre produtos básicos (51,8%), seguidos pelos manufaturados (32,4%)

3 Financial Times, 10/7/2007. *Standard bearer: how the European Union exports its laws.*

e pelos semimanufaturados (15,6%). Dentro dessas categorias, destacam-se as vendas de minérios (17,3%), café (8,2%), resíduos das indústrias alimentícias (7,7%), combustíveis (7,3%), máquinas mecânicas (5,3%), sementes e grãos (5,3%), ferro e aço (4,5%), pastas de madeira (4,3%), preparações hortícolas (3,1%) e carnes (2,8%)[4].

Considerando que a quase totalidade das exportações brasileiras para a UE está sujeita à normatização derivada da terceira parte do TFUE, as alterações no equilíbrio institucional decisório da União em benefício do Parlamento Europeu (PE) introduzidas pelo Tratado de Lisboa se fazem ainda mais sentir no caso do interesse nacional. O aumento do escopo de aplicação do voto por maioria qualificada no Conselho (procedimento legislativo ordinário) também produz potencial impacto sobre os temas de interesse nacional ao permitir maior agilização do processo decisório. Abaixo serão citados os dispositivos legais que associaram de forma inédita o PE ao processo de decisão e que exigem maior cuidado da ação externa nacional, em razão do potencial impacto que podem gerar na economia brasileira:

- Artigo 43 do TFUE, do título sobre agricultura e pesca, e que prevê atos que regulem a organização comum dos mercados agrícolas, bem como medidas que visem à consecução dos objetivos da política de agricultura e de pesca. Entendem-se como produtos agrícolas os produtos do solo, da criação de animais e decorrentes da pesca, e os produtos que deles derivarem em primeira transformação. Antes a participação do Parlamento Europeu limitava-se à mera consulta formulada pela Comissão. O Comitê Econômico e Social deve ser ouvido antes da deliberação do PE e do Conselho;
- Artigos 77 e 79 do TFUE, sobre a conformação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, cuja área de competência se inseria originalmente, à luz do Tratado de Maastricht, na esfera do *terceiro pilar*, e que tratam da elaboração da política comum de vistos e de outros títulos de permanência de curta duração, dos controles nas fronteiras externas, das condições para a circulação de originários de terceiros países, bem como de

4 MRE/DPR/DIC, com base em dados do MDIC de 2011.

medidas regulatórias da imigração e da luta contra o tráfico de seres humanos. Embora esse tema não guarde relação imediata com a questão dos fluxos comerciais, apontada como relevante para a relação bilateral, tem igualmente impacto sobre as relações bilaterais em função do importante fluxo de turismo, negócios e, cada vez mais, acadêmico, e da volumosa presença de cerca de 900 mil brasileiros na UE[5]. Antes do Tratado de Lisboa, esses temas eram decididos pelo voto unânime do Conselho, após mera consulta ao PE;

- Artigos 91 e 100 do TFUE, que regulam os transportes. Antes do Tratado de Lisboa, os dispositivos dedicados aos transportes diziam respeito apenas aos transportes por estradas de ferro, rodovias e vias navegáveis. O procedimento decisório já era, entretanto, por codecisão e por voto por maioria qualificada no Conselho. Lisboa amplia o escopo para os transportes marítimos e aéreos. O Comitê das Regiões e o Comitê Econômico e Social participam por meio da emissão de parecer;
- Artigo 118 do TFUE, sobre estabelecimento de medidas para harmonizar legislações dos países europeus em matéria de propriedade intelectual e implementar regimes de autorização, de coordenação e de controles centralizados;
- Artigo 194 do TFUE, sobre energia, que é completamente novo. Este dispositivo visa, entre outros objetivos, assegurar o funcionamento do mercado de energia e a segurança do abastecimento energético da União, e promover a eficiência energética e o desenvolvimento de energias novas e renováveis;
- Artigos 207, 208, 209, 212 e 218 do TFUE, que definem, em relação a terceiros países, a política comercial comum; os termos de cooperação ao desenvolvimento; de cooperação econômica, financeira e técnica; bem como a conclusão de acordos internacionais dentro do escopo neles definidos. Embora antes de Lisboa a autorização para a conclusão de acordos criando associações e gerando direitos e obrigações recíprocas dependesse do parecer conforme do Parlamento Europeu, a definição da

5 Brasileiros no Mundo, MRE, SGEB, 3ª edição, p. 20.

política comercial comum ficava sob a competência da Comissão e do Conselho. Com Lisboa, o procedimento legislativo ordinário passa a ser a moldura para a definição dessa política comercial comum.

No caso do Brasil, como integrante do MERCOSUL, as negociações com a UE para a conclusão de acordo de associação ocorrem à luz desses dispositivos. Não obstante, no MERCOSUL, o sistema é diferente. Apoia-se apenas sobre as decisões intergovernamentais dos Estados-membros.

Esses artigos somam-se a outros dispositivos legais que já previam a aplicação do procedimento de codecisão e o voto por maioria qualificada do Conselho, de potencial impacto para o Brasil e que foram mantidos pelo Tratado de Lisboa:

- Artigo 168 do TFUE, que estatui sobre a saúde pública e prevê a adoção de medidas contra ameaças transfronteiriças, apoiadas por parecer do Comitê das Regiões e do Comitê Econômico e Social, e que se estendem aos domínios veterinário e fitossanitário, bem como de atos normativos estabelecendo padrões de qualidade para a fabricação de medicamentos;
- Artigo 169 do TFUE, a respeito da proteção aos consumidores e que tem por objetivo resguardar a saúde e os interesses econômicos dos consumidores, bem como assegurar o direito à informação sobre o bem consumido. Está prevista consulta prévia ao Comitê Econômico e Social;
- Artigo 191 do TFUE sobre meio ambiente. O Tratado de Lisboa acrescentou entre os objetivos da política ambiental da União, a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a fazer face aos problemas regionais ou planetários, em particular a luta contra a mudança climática. A aprovação dos atos legislativos está sujeita à consulta prévia ao Comitê das Regiões e ao Comitê Econômico e Social.

Exemplo que demonstra a capacidade do Parlamento Europeu de determinar os rumos a serem seguidos sobre temas de sua esfera de influência, e em aplicação do artigo 218 do TFUE, acima mencionado, diz respeito à rejeição ao *Anti-Counterfeiting Trade Agreement,* em 4 de julho

de 2012. Por ampla maioria (478 contra, 39 a favor e 165 abstenções), o PE recusou de forma inédita proposta de acordo comercial internacional. O texto, negociado com Estados Unidos, Austrália, Canadá, Japão, México, Marrocos, Nova Zelândia, Cingapura, Coreia do Sul e Suíça, e que havia sido assinado pela Comissão, visava a melhorar internacionalmente a aplicação de medidas contra a pirataria e a falsificação, mas foi interpretado pela maioria dos *eurodeputados* como uma ameaça às liberdades individuais dos cidadãos europeus.

No que se refere diretamente a temas que compõem atualmente a agenda bilateral, que se encontram em discussão, e que passaram, com Lisboa, a reger-se pelo procedimento legislativo ordinário, destacam-se a reforma do Sistema Geral de Preferências da UE (SGP/UE); a revisão de políticas da União sobre padrões de consumo e de produção sustentáveis, em energia e meio ambiente; o processo de revisão e modernização dos instrumentos de defesa comercial da União; bem como de atuação aduaneira europeia em caso de suspeita de infração de direitos de propriedade intelectual.

Sobre a reforma do Sistema Geral de Preferências, o Parlamento Europeu aprovou, em 13 de junho de 2012, projeto de regulamento que confirma a eliminação das preferências, a partir de janeiro de 2014, para países considerados pelo Banco Mundial como de renda alta ou média-alta, tais como o Brasil, a Argentina, o Uruguai e a Venezuela, pertencentes ao MERCOSUL; bem como a Rússia, a Malásia e a Arábia Saudita, entre outros. Para o Brasil, essa exclusão representou importante golpe, uma vez que 12% das exportações nacionais se beneficiavam desse instrumento, sobretudo as que envolviam máquinas e equipamentos.

A definição de novos padrões de consumo e de produção relacionados ao uso sustentável do meio ambiente tiveram início, no âmbito da Comissão, em 13 de agosto de 2012. A preocupação com a possibilidade de criação de potenciais barreiras e distorções ao comércio levou a Nova Zelândia a capitanear iniciativa que associou vários países, inclusive o Brasil, no sentido de manifestar interesse sobre o tema, de impacto real para a produção em terceiros países, e de expressar desejo de poderem ser consultados sobre a matéria. O acompanhamento dessa definição exige atenção especial dos trabalhos na Comissão e no Parlamento Europeu.

Também relacionada à questão ambiental, mas com desdobramentos na área energética, a Comissão divulgou, em setembro de 2012, nova versão de proposta legislativa sobre produção e utilização de energias renováveis que impõe limites para o uso de combustíveis oriundos de culturas alimentícias, com argumento de que a produção é prejudicial ao clima e compete com a produção de alimentos. Segundo a proposta, o uso de biocombustíveis produzidos a partir de culturas alimentícias (canola, milho, trigo, soja e óleo de palma), que atualmente corresponde a 4,5% da demanda total de energia no setor de transportes da UE, seria limitado a 5%. Essa restrição poderá acarretar o aumento do consumo europeu de etanol, que atualmente responde por pouco mais de 20% do mercado de biocombustíveis, em comparação com a fatia de 78% de biodiesel.

Entre vários outros casos relacionados ao aumento do escopo decisório do Parlamento Europeu em temas com repercussão imediata para o Brasil, e de curso recente, pode-se ainda mencionar a adoção pelo Parlamento Europeu, em 3 de julho de 2012, e em primeira leitura, da revisão do regulamento CE 1383/2003, que apresentou os critérios a serem seguidos pelas autoridades aduaneiras para avaliação do risco de desvio de mercadorias em trânsito em casos de suspeita de infração de direitos de propriedade intelectual. O Parlamento Europeu aprovou redação um pouco mais assertiva do que a inicialmente proposta pela Comissão e que recomenda que as autoridades aduaneiras europeias se assegurem de que quaisquer medidas a serem tomadas estejam em conformidade com as obrigações internacionais da União e com a política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento, conforme previsto no artigo 208 do TFUE, e não retenham ou suspendam a autorização de saída de medicamentos genéricos quando não houver indícios claros e convincentes de que se destinam à venda na União.

É evidente o recrudescimento dos casos em que as decisões europeias envolvendo o Brasil ou o MERCOSUL submetem-se à coparticipação do Parlamento Europeu e exigem da ação externa brasileira maior desdobramento de recursos para acompanhar e defender os interesses nacionais.

Tendo em vista a natureza particular e original da edificação europeia, que conjuga elementos intergovernamentais e supranacionais, os temas do primeiro pilar exigem atenção redobrada, pois se sujeitam a uma maior

interferência dos componentes supranacionais, derivados do reforço da competência substantiva do triângulo decisório, da ampliação de sua estrutura funcional, do aumento dos organismos de apoio e de consulta, e do desenvolvimento e fortalecimento de uma intrincada rede de contatos multiníveis, caracterizados pela interação de uma multiplicidade de atores, cada um à luz da competência que lhe era atribuída, em um esquema que prevê múltiplas consultas até a conclusão dos trabalhos.

A atuação diplomática no segundo pilar

Já a atuação na esfera de competência do que se poderia chamar de *segundo pilar* encontra na União interlocutor regido pelos dispositivos presentes no Título V do Tratado sobre a União Europeia (TUE). Com o Tratado de Lisboa, que manteve, em linhas gerais, a estrutura introduzida por Maastricht, a construção da PESC continua a erguer-se sobre os interesses e objetivos estratégicos definidos por decisão unânime do Conselho Europeu[6] e versa sobre relações da União com um país ou uma região, bem como sobre um determinado tema. O Conselho de Ministros se associa ao Conselho Europeu na tarefa de definição e implementação da PESC. A sua execução é de responsabilidade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que, por sua vez, se apoia sobre um serviço europeu para a ação exterior. Em seu campo de competência não são adotados atos legislativos.

A construção da Parceria Estratégica com o Brasil insere-se em seu domínio. Lançada em 2007, trata-se de canal natural para o exame, no mais alto nível, dos grandes temas da agenda multilateral, tais como a crise na Síria, o dossiê nuclear iraniano, a situação política em Guiné-Bissau, a relação Israel-Palestina e a reconstrução do Haiti, para mencionar apenas temas que estiveram na pauta do encontro entre a Presidente Dilma Rousseff e o Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, na 67ª AGNU.

Esse mecanismo também encampa, não obstante, temas que eram da competência da Comissão Mista Brasil-Comissão Europeia, estabelecida

6 É importante distinguir entre o *Conselho Europeu*, instância composta pelos Chefes de Estado ou Governo, além de seu próprio Presidente e do Presidente da Comissão, e o *Conselho da União Europeia,* integrado por representantes dos poderes executivos dos Estados-membros, em nível ministerial.

ao amparo do Acordo Quadro de Cooperação de 1995, e que transferiram à Parceria, no que se refere à sua relação com a União, a complexidade da natureza dicotômica da edificação europeia, caracterizada pela pluralidade de interlocutores e pelo processo decisório multinível, emoldurado pelo triângulo Comissão-Parlamento-Conselho.

Sob a moldura desse mecanismo, os negociadores de ambos os lados dedicam-se ao acompanhamento de mais de 30 segmentos: energia; ciência e tecnologia/sociedade da informação; prevenção e redução de riscos e desastres; política espacial; questões de migração; pequenas e médias empresas; cooperação em matéria estatística; emprego e desenvolvimento social; cooperação triangular; direitos humanos; questões industriais e regulatórias; transporte marítimo; temas macroeconômicos; serviços financeiros; cooperação em política de concorrência; turismo; pesquisa nuclear; dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável; mudança do clima; educação; cultura; integração regional; governança do setor público global; drogas; comércio; temas das Nações Unidas; desarmamento, não proliferação e segurança; sociedades civis; questões sanitárias e fitossanitárias; cooperação parlamentar; cooperação técnica bilateral.

Como visto, nessa pauta se misturam temas de competência intergovernamental, bem como supranacional; de consideração por procedimento decisório ordinário, ou não. Embora a origem do mecanismo derive de um ato do *segundo pilar*, os desdobramentos dele decorrentes espraiam-se para as esferas de domínio da União, traduzindo a densidade e a profundidade que a aproximação proporcionada pela Parceria oferece.

No que se refere à relação entre América Latina e Caribe e a União Europeia, formalizada em Parceria Estratégica em junho de 1999, e, do lado da ALC, desde dezembro de 2011 a cargo da Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), a dimensão intergovernamental do diálogo é muito mais evidente, tendo em vista a natureza birregional do mecanismo. Esse exercício de coordenação política, cujo primeiro encontro se deu em janeiro de 2013, absorve, ademais dos esforços de conciliação que eram levados a cabo no âmbito da ALC, o acervo construído pelo Grupo do Rio, e mantém uma agenda com foco no fortalecimento do entendimento político.

Ainda que o Parlamento Europeu e a Comissão não exerçam no âmbito dos temas do *segundo pilar* papel protagônico na esfera decisória,

não se pode negligenciar a capacidade que ambas as instituições guardam para influenciar as decisões tomadas no âmbito do Conselho, que muito se apoia sobre a capacidade técnica da Comissão e no apoio político do Parlamento. Portanto, também nessa esfera da PESC, com o aprofundamento do processo de integração e a consequente consolidação de uma rede multinível de relações entre as instituições europeias, a atuação diplomática de terceiros países, e, em particular do Brasil, deve estar atenta e buscar com elas reforçar os laços de diálogo.

Exemplo recente da ação do Parlamento Europeu em temas da esfera da PESC encontra-se na adoção da resolução 2011/2111(INI), de fevereiro de 2012, definindo políticas e estratégias da política externa da União para os BRICS. Essa resolução se apoia no artigo 21 do TUE, alínea h, que atribui à União competência para definir e implementar políticas comuns e ações no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais. Segundo essa resolução e considerando, em especial, as referências ao Brasil, o Parlamento Europeu reconhece a crescente importância econômica de nosso país para a União Europeia, sobretudo no cenário de crise. Afirma, não obstante, que apesar dessa importância, a dimensão política desse relacionamento é ainda mais relevante e recomenda, dentro de um cenário de aproximação dos BRICS, o fortalecimento das sinergias, sobretudo com países que partilham e respeitam genuinamente os valores democráticos, como é o caso do Brasil. Nessa linha, estimula o aprofundamento da Parceria Estratégica bilateral, que considera ferramenta promissora para a execução de ambas as agendas, bilateral e multilateral, e para o desenvolvimento de ligações pertinentes entre ambas.

Essa resolução do Parlamento Europeu ilustra bem a ingerência que essa instituição de natureza legislativa busca projetar sobre temas que escapam à sua competência, demonstrando que o diálogo em matéria de política externa e de segurança comum não deixa de estar vinculado à ação externa da União como um todo em razão das divisões de atribuições negociadas entre os Estados-membros. Ainda que as resoluções do Parlamento Europeu nesse campo sejam de caráter declarativo, existe uma permanente busca entre as instituições e dentro delas de um equilíbrio sistêmico, fato que reforça e legitima a pressão política exercida pelo PE.

Assim, ainda que o *segundo pilar* seja dominado pela lógica intergovernamental, também nele, embora em escala bastante menor, se faz sentir a presença de pressões supranacionais, por meio da interferência de instituições legalmente alheias ao seu processo decisório. Esse é o caso do PE, como visto anteriormente, mas também pode ser o da Comissão, habilitada a apoiar, com sua estrutura de recursos humanos altamente qualificada, e sob orientação de comissários escolhidos cada vez mais à luz da composição política do PE, as ações em seu âmbito.

A complexidade dessa relação vê-se aumentar ainda mais com a atuação da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança para temas da PESC, apoiada em suas funções pelo incipiente Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) que se projeta como instrumento para a *europeização* da PESC, conforme a avaliação do diretor operacional do SEAE, David O'Sullivan. Contribui, ainda, para essa complexidade a influência de comitês de assessoramento, tais como o Comitê Econômico e Social e o Comitê das Regiões, cuja voz compõe o intrincado conjunto de fontes que alimenta o processo de tomada de decisão.

Perspectivas da ação externa brasileira junto às instâncias decisórias europeias

Tendo em vista a natureza particular do processo europeu de integração, dividido no que diz respeito ao procedimento decisório em dois grandes campos, cada um com suas especificidades e características, e nos quais se encontram a presença de elementos supranacionais e intergovernamentais, combinados em proporções correspondentes ao grau de autonomia que os Estados-membros buscam conferir à União em cada um deles, a ação externa brasileira deve buscar recalibrar os seus recursos de modo a maximizar os resultados almejados na defesa dos interesses nacionais.

No que se refere ao *primeiro pilar,* ocorreu notável fortalecimento e ampliação do escopo de atuação das competências normativas da hoje União Europeia ao longo do seu processo de aprofundamento da integração, em ambas as vertentes econômica e política. Atribuições legislativas, antes restritas às esferas nacionais, passaram ao seu domínio. Dentro da União, a divisão das atribuições de competência normativa acompanhou, por sua

vez, o aprofundamento desse processo e passou a contar com mecanismos cada vez mais complexos de aferição de legitimidade legislativa.

Nesse contexto, e no que se refere especificamente a temas de competência legislativa da União que possam produzir efeitos para o Brasil, o triângulo decisório europeu, edificado sobre o Conselho, a Comissão e o Parlamento Europeu, viu o peso dos seus protagonistas alterar-se e exige uma readequação dos recursos do Brasil.

O papel deliberativo central exercido originalmente pelos Governos dos Estados-membros, sobre projetos gestados quase que exclusivamente pela Comissão, passou a sofrer crescente interferência do Parlamento Europeu, em um movimento de resgate de sua natureza legislativa, amplamente negligenciada por ocasião da criação da Comunidade Econômica Europeia. O Tratado de Lisboa, buscando atender às demandas de maior aproximação da União com os seus cidadãos, reforçou a tendência que se vinha consolidando desde a criação da União Europeia de conferir ao Parlamento Europeu maior participação decisória. Esse incremento do papel do Parlamento, que tende a ampliar-se, exige, por parte da ação externa brasileira, reavaliação da distribuição de seus esforços com vistas a interagir com maior eficácia em sua interlocução com os atores que participam desse processo de tomada de decisão.

A dedicação de maior atenção para as relações com o Parlamento Europeu apresenta-se, nesse cenário, como caminho natural para o reforço da capacidade brasileira de interpretar as orientações políticas que permeiam suas decisões e que norteiam o curso a ser dado aos projetos de atos legislativos, bem como de reagir, dentro dos limites cabíveis, a eventuais rumos indesejáveis que possam seguir.

Nesse caminho, o fortalecimento dos setores já existentes, e que lidam com os cerca de 30 diálogos que cobrem a Parceria Estratégica, além dos temas institucionais e internos, bem como a criação na Missão do Brasil junto à União Europeia de um setor dedicado exclusivamente às relações parlamentares, que, de forma sistemática, e com base em fontes primárias, venha subsidiar os trabalhos da Missão no que diz respeito aos temas substantivos que possam produzir efeitos para o Brasil, se apresentariam como ações legítimas e urgentes. A estrutura atual fica aquém do esperado para um país com tantos interesses em pauta e em uma relação que se desdobra em uma quantidade superlativa de contatos

derivados de instituições tão complexas e sensíveis às vicissitudes políticas e econômicas que afetam a cada um de seus Estados-membros.

O reforço no acompanhamento da atividade parlamentar europeia seria prioritário. Sua atividade poderia valer-se de uma rede de informações parlamentares articulada com as demais Embaixadas do Brasil nos Estados-membros da União Europeia, com vistas a antecipar eventuais reações sobre propostas legislativas com impacto sobre os interesses do Brasil. Essa articulação seria conveniente, uma vez que proporcionaria a conjugação das percepções nacionais com elementos relativos à dimensão supranacional do processo decisório conduzido em Bruxelas, enriquecendo a capacidade de compreensão e de interpretação dos temas europeus. Além disso, associaria aos recursos humanos e matérias da Missão junto à UE a capacidade produtiva das Embaixadas do Brasil junto aos Estados-membros, cujo trabalho bilateral não pode ser dissociado da dimensão europeia. Não se pode esquecer que grande parte da competência legislativa dos Estados-membros migrou para a União Europeia e que o acompanhamento dessa atividade legislativa se encontra normalmente na esfera de ação das Embaixadas acreditadas junto aos Estados-membros, em decorrência da necessidade de internalização dos atos que dela derivem.

Além disso, e como visto anteriormente, a articulação da Missão com as Embaixadas junto aos Estados-membros se justifica em razão do papel que os legisladores nacionais estão passando a desempenhar na avaliação dos atos normativos. Ainda que de forma incipiente, acompanham os trabalhos do Parlamento Europeu, com vistas a supervisionar a aplicação do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, e podem oferecer um diagnóstico inicial sobre a receptividade parlamentar em cada Estado-membro e segundo a orientação política de cada agrupamento político das propostas em consideração.

A compreensão prévia da orientação parlamentar em assuntos que possam produzir impacto sobre os interesses nacionais pode ser determinante para a avaliação das medidas a serem adotadas pelo Governo brasileiro. A atuação conjunta das Embaixadas em Estados-membros da UE otimizaria a utilização de recursos humanos já disponíveis e habilitados a interpretar as implicações de cada tema, e não implicaria ônus adicional ou relevante à Secretaria de Estado.

Exemplo de atuação bem sucedida, que conjuga esforços de ação coordenada, embora pontual, foi examinado pelo Conselheiro Otávio Briones na tese *O Impacto das Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da União Europeia sobre as Exportações Agrícolas Brasileiras*[7]. Nesse estudo, o Conselheiro Briones expõe a campanha efetuada por pecuaristas europeus, sobretudo da Irlanda e do Reino Unido, contra importações de carne bovina brasileira, então crescentemente demandada por sua alta qualidade e baixo teor de gordura no mercado da União e no de países tradicionalmente consumidores de carne europeia, como a Rússia, a Ucrânia, o Egito e Marrocos; bem como comenta a reação do governo brasileiro.

Segundo aponta o estudo, em 2006 e 2007 esses pecuaristas lograram provocar, em sessão do Comitê de Agricultura e Desenvolvimento Rural do Parlamento Europeu, convocação do Comissário para Saúde e Proteção ao Consumidor, Marcos Kyprianou, com vistas a cobrar medidas contra a importação de carne bovina brasileira, à luz de relatório produzido sobre conclusões obtidas em inspeções clandestinas e ilegais no Brasil, organizadas pela *Irish Farmer´s Association* (IFA). A Embaixadora do Brasil junto às Comunidades Europeias, Maria Celina de Azevedo Rodrigues, atendeu de forma bem sucedida a duas convocações do Parlamento Europeu para prestar esclarecimentos a respeito das denúncias formuladas pela IFA e, de forma coordenada com a Embaixada do Brasil em Dublin, lançou ofensiva para contra-arrestar a campanha contra a carne brasileira.

Em reunião organizada na Missão do Brasil em Bruxelas, por ocasião da visita do então Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Reinhold Stephanes, e da qual participou o Embaixador do Brasil na Irlanda, Stélio Amarante, fechou-se estratégia de defesa dos interesses brasileiros, por meio de ações junto à Comissão e ao Parlamento Europeu. Dessas ações resultou estreitamento de contatos com ambas as instituições, com reforço de contatos entre o Governo brasileiro e a Comissão, bem como a inédita realização de visita ao Brasil de parlamentares europeus, realizada em outubro de 2008, e estruturada precipuamente com vistas a desanuviar a pressão sobre a matéria. Os resultados desse esforço foram satisfatórios e apontam para a eficiência desse tipo de coordenação e gestão.

7 Tese apresentada no LIV Curso de Altos Estudos, 2009.

À luz da Parceria Estratégica, Brasil e União Europeia aprovaram plano de ação que estimula diálogo parlamentar, regular e estruturado, em sua segunda reunião de cúpula, realizada em dezembro de 2008. Essa recomendação, reiterada por ocasião da última reunião de cúpula, a quinta da Parceria, realizada em Bruxelas, em outubro de 2011, visa promover contatos diretos em nível de comissões parlamentares em matéria de interesse comum, e sua implementação complementaria esforços do serviço exterior na defesa dos interesses nacionais. O estabelecimento de uma relação parlamentar regular e estruturada ofereceria canal de diálogo entre instituições de natureza equivalente, e por meio do qual o serviço exterior poderia valer-se para aproximar suas posições, abrandando eventuais desconfianças que as relações entre órgãos representativos de Governos levantam ante estruturas oriundas de poderes distintos.

Como Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, o Senador Fernando Collor chegou a preparar proposta de criação de um Fórum Parlamentar Brasil-União Europeia, com o objetivo de implementar a recomendação do plano de ação acima mencionado. O texto foi submetido ao Parlamento Europeu para considerações e posterior assinatura do Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, e do Presidente do Parlamento Europeu, Deputado Martin Schultz, por ocasião de visita a Brasília prevista para ocorrer em 30 de outubro de 2012. A visita foi adiada por questões internas do PE e alheias ao tema em questão. Não obstante, em carta[8] dirigida ao Presidente José Sarney, o Deputado Schultz mantém o desejo de criar o mencionado fórum, o qual, em sua visão, seria instrumento de apoio à necessidade de se desenvolver a *dimensão democrática das relações estratégicas entre o Brasil e a UE*, que passa de forma incontornável pela intensificação do diálogo entre o Congresso Nacional e o Parlamento Europeu.

Na visão do Presidente José Sarney[9], a conformação de um diálogo interparlamentar estruturado com a União Europeia justifica-se plenamente em razão dos vínculos políticos, econômicos e sociais que identificam e aproximam os seus povos e que encontram na existência de uma fronteira

8 Carta do Presidente do Parlamento Europeu, Deputado Martin Schultz, ao Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, de 19.10.2012.

9 Entrevista realizada com o Senador José Sarney, Presidente do Senado Federal e ex-Presidente da República, em 7.11.2012.

física, que une o Amapá à Guiana Francesa, exemplo de símbolo material indissolúvel e vigente dessa relação. Ainda segundo o entendimento do Presidente José Sarney, nada melhor do que a dimensão interparlamentar para fomentar um diálogo mais livre e aberto entre as sociedades e seus diversos setores, tendo em vista as formalidades que por vezes restringem o alcance do diálogo entre Governos. O respaldo parlamentar é fonte de segurança e legitimidade democrática às decisões governamentais.

Como visto, e aproveitando o exemplo acima citado, a maior atenção atribuída às relações com o Parlamento Europeu não deve ser feita, entretanto, em prejuízo do trabalho efetuado ante a Comissão, mas em consonância com os esforços empreendidos em sua esfera, uma vez que o maior espectro e a crescente complexidade dos temas gestados em seu âmbito, e muitas vezes decorrentes de pressões do próprio PE, do Conselho, ou de órgãos de apoio, nela encontra estrutura tecnicamente habilitada a dar seguimento às demandas que lhe são submetidas ou que dela espontaneamente se originam.

A Comissão detém o quase monopólio do poder de iniciativa e que é a face mais visível de contato da ação externa brasileira em Bruxelas, não tendo sofrido, ao longo desses mais de 60 anos, alterações normativas substanciais que modificassem a natureza para a qual foi concebida, de braço executivo do Conselho, e que é considerada por muitos como espécie de embrião de um futuro governo europeu. A Comissão é a força motriz do processo de construção normativa e de aprofundamento regulatório da União.

Ao longo desses anos, a Comissão tem visto a sua área de atuação expandir-se, como reflexo do aprofundamento do processo de integração de que emerge, e sua estrutura ganhar corpo e vigor, decorrentes da formação de uma tecnocracia europeia, que atinge, hoje, mais de 24 mil funcionários diretamente vinculados, distribuídos em suas comissões, direções-gerais, serviços, agências, organismos descentralizados e representações. Essa importante e profícua estrutura, responsável pela gestação dos atos jurídicos, mereceria o acompanhamento, por meio de um sistema de monitoramento precoce, dos projetos legislativos que versem sobre temas submetidos ao procedimento de codecisão. Esse acompanhamento, dedicado às Comissões relacionadas a temas com

impacto potencial sobre o Brasil, garantiria tempo adicional para avaliação de riscos e orientação de rumos para uma eventual reação.

Esse aumento expressivo de competências e de estrutura representa por si só desafio para a atuação externa brasileira, a cargo da Missão do Brasil em Bruxelas, e justifica, ademais, maior esforço para a otimização dos recursos humanos disponíveis nos Estados-membros com vistas a compor apoio aos trabalhos desempenhados em Bruxelas. Para fazer face a esse desafio, em consonância com a necessidade de reforço do acompanhamento das atividades de cunho parlamentar também nos países que integram a UE, a criação de um *desk Europa* nas Embaixadas junto aos Estados-membros poderia ser uma opção viável.

Se comparados os quadros de diplomatas e adidos dos países que mantém com a União Europeia uma relação de parceria estratégica, e à exceção da Índia, a lotação da Missão do Brasil junta à União Europeia apresenta números modestos. Enquanto o Brasil possui hoje um corpo diplomático acreditado com 13 funcionários, a China conta com 74, a Rússia com 61, os Estados Unidos com 45, o Japão com 37, o Canadá com 23, o México com 21 e a África do Sul com 18. Cabe a ressalva de que as Missões do México e da África do Sul estão igualmente acreditadas junto ao Reino da Bélgica. Já a Índia conta apenas com 8 diplomatas e sua representação encontra-se também acreditada ante o Reino da Bélgica. É oportuna a reflexão de que China (7,1%); os Estados Unidos (4,4%); e a Rússia (4,%); são os maiores exportadores para mercado da União Europeia. O Japão é o sexto, com 1,7%, e o Brasil o nono, com 0,9%[10]. Chama mais atenção, entretanto, o fato de o quadro de diplomatas no período de implementação de Maastricht até os dias atuais ter evoluído de forma acanhada, flutuando de dez a 13 diplomatas, considerando-se o grau de complexidade e de profundidade que a integração europeia alcançou e o estreitamento que a relação com o Brasil adquiriu.

Também no que se refere às relações com o Conselho de Ministros, ou simplesmente Conselho, que se organiza e decide em geral observando composição de ministros dos países da União relacionada à matéria em deliberação, e em se tratando de casos que exijam gestões ou intervenções para a defesa de interesses nacionais em assuntos relacionados às políticas

10 Elaborado pelo MRE/DPR/DIC - Divisão de Informação Comercial, com base em dados da UNCTAD/ITC/Trademap. Dados de 2011.

e ações internas da União (TFUE, Terceira Parte), faz-se necessário intensificar a articulação da Missão em Bruxelas com as Embaixadas nos países dos Estados-membros, com vistas a se identificar o real alcance de interesse de cada país no âmbito da negociação.

Essa articulação impõe-se ainda mais em razão da previsão de que os atos derivados de acordos internacionais, mesmo os relacionados à política comercial comum, que são regulados por normas próprias (TFUE, Quinta Parte, Título II), observam as disposições decisórias do artigo 218, que estabelece como regra geral, após a aprovação do PE, o voto por maioria qualificada do Conselho. De fato, embora nesses casos as negociações sejam conduzidas pela Comissão, por mandato estabelecido pelo Conselho, a palavra final, após a aprovação do PE, recai sobre os representantes dos governos. No caso de voto por unanimidade essa avaliação é mais fácil. No caso de voto por maioria qualificada, exige uma apreciação bem mais complexa.

Quanto aos temas do *segundo pilar*, e considerando a moldura estratégica de que se reveste a relação entre o Brasil e a União Europeia, bem como o crescente número de assuntos que integram a pauta de suas reuniões (cerca de 30 diálogos), se justificaria, igualmente, o reforço estrutural da Missão do Brasil, e de sua coordenação e articulação com as Embaixadas junto aos Estados-membros. Esse domínio ganhou com Lisboa maior ímpeto, dada a criação de uma presidência fixa para o Conselho Europeu, do cargo de Alto Representante para Política Externa e de Segurança Comum e do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Embora o domínio do *segundo pilar* seja marcado por sua dimensão intergovernamental, esses novos atores consolidam o processo de edificação estrutural da União, ao ampliarem a composição de interlocutores mais identificados com uma visão supranacional da integração europeia. Exigem, portanto, atenção especial da Missão, mas também dos Estados-membros, pois, a exemplo do *primeiro pilar*, trazem consigo a natureza dual e, por vezes, contraditória do projeto de integração lançado pelo Tratado da CEE. Ainda que o processo decisório seja dominado pelo consenso, é do Conselho Europeu, seu órgão deliberativo, que emanam os impulsos, princípios e orientações a serem seguidos pelo Conselho e pela Comissão. É dos Estados-membros que procede, em última instância, a orientação política dos rumos a serem seguidos em Bruxelas.

A Presença Empresarial Brasileira na América do Sul: Implicações para a Política Externa

Carlos da Fonseca*

Introdução

Em 10 de abril de 2007, caminhões bloquearam o acesso à Embaixada do Brasil em Buenos Aires, na Calle Cerrito. Os manifestantes, associados ao sindicato de caminhoneiros e distribuidores de bebidas, mantinham havia semanas uma disputa com a cervejaria Quilmes. Sem solução à vista, decidiram envolver o governo brasileiro, uma vez que a empresa havia sido comprada um ano antes, com seu lote de problemas trabalhistas, pela AMBEV. Arrastada para o conflito, a Embaixada em Buenos Aires terminou mediando, no dia seguinte, reunião de conciliação tripartite, que congregou empresários, sindicalistas e funcionários do ministério argentino do trabalho.

Quatro anos depois, no dia 14 de agosto, dois mil manifestantes reuniram-se em frente à Residência do Embaixador do Brasil em La Paz. Em seus cartazes e palavras de ordem, acusavam o governo brasileiro de "imperialista" e criticavam o presidente Evo Morales como seu "lacaio". A imprensa do dia registrou impropérios de líderes indígenas contra a "ganância" da construtora OAS, envolvida na construção de polêmica rodovia, bem como comentários de intelectuais locais que, sofisticada mas imprecisamente, atacavam "a burguesia capitalista de São Paulo", referindo-se à empreiteira baiana, comparando-a aos "bandeirantes caçadores de escravos", ambos a serviço da expansão das fronteiras brasileiras. Em sua coluna diária no "Página Siete", Fernando Molina sentenciou, admirado com a nova geografia dos protestos paceños, que o "poder atravessara

* Carlos da Fonseca é diplomata de carreira. As opiniões emitidas neste artigo são de responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, posições do Governo brasileiro.

a Avenida Arce", passando do número 2780, onde fica a Embaixada americana, ao 2739, lar do representante brasileiro.

Em maio de 2012, foi a vez da Embaixada em Santiago, em frente à qual montaram piquete cerca de 200 manifestantes. Recebidos pelo Embaixador, deixaram carta-protesto na qual manifestavam sua indignação diante "do lobby e das pressões exercidas pelo governo brasileiro para possibilitar a instalação [pela empresa MPX] da Termelétrica de Castilla (...) no coração de zona ecológica protegida". O documento exigia da Embaixada "pronunciamento público em favor das comunidades afetadas pelo projeto de Eike Batista (...) de modo a dar sinais concretos que façam do Brasil merecedor de ser anfitrião de um evento chave para o destino da humanidade, como será a Cúpula ambiental da Rio + 20"[1].

Manifestações contrárias ao Brasil não são uma novidade para o corpo diplomático brasileiro. Décadas atrás, não era incomum testemunhar protestos diante de nossas embaixadas a propósito das violações aos direitos humanos do regime militar. Ocasionalmente, o abrigo concedido a alguma autoridade em apuros abalou a rotina das missões brasileiras, como a de Quito, em abril de 2005, quando do asilo concedido ao presidente deposto Lucio Gutierrez, ou de novo a de La Paz, que até meados de 2013 abrigou o Senador de oposição Roger Pinto. Já houve, inclusive, protesto acidental quando, em 2008, manifestantes invadiram a Residência oficial na Bolívia exigindo ser recebidos pelo representante norte-americano que, como se sabe, vivia do outro lado da rua[2]. A peculiaridade das manifestações citadas nos parágrafos acima, no entanto, é de que são recentes, reiteradas, deliberadas e remetem não a episódios diplomáticos isolados ou abusos de um regime político já desaparecido, mas a situação que presumivelmente, tenderá a repetir-se no futuro: a crescente, e por vezes incômoda, expansão econômica brasileira na América do Sul.

Esse "transbordamento capitalista" pode, como se viu, gerar resistência, da qual os eventuais protestos são a expressão mais visível, mas não a única. Repetem-se na imprensa regional, inclusive na brasileira, os artigos a criticar a grandiosidade dos planos ("hegemônicos") de integração física e comercial liderados pelo Brasil na região, e a voracidade de suas grandes transnacionais, ocasionalmente envolvidas em projetos de

1 Carta da "Junta de Vecinos de Totoral", dirigida ao Embaixador do Brasil no Chile, maio de 2012.

2 Depoimento ao autor do Embaixador Frederico Araújo, em Santiago, Chile, 27/11/2012.

origem controversa e impactos socioambientais "devastadores". Alguns autores especializaram-se em tais ataques. Na perspectiva dos segmentos que representam, o extravasamento da economia brasileira na América do Sul representa inequivocamente uma ameaça.

Para outros autores e atores, tanto públicos como privados, essa expansão significa, ao contrário, uma oportunidade. Há um enorme interesse nos países vizinhos em receber empresas, investimentos e financiamentos brasileiros. A maioria dos governos da região procura atrair essas empresas e investimentos por meio de programas de incentivo e divulgação, alguns dos quais feitos sob medida para o Brasil[3]. A entrada dos investimentos privados é vista, na maioria dos países, não apenas como ocasião para bons negócios, mas também como contribuição potencial para o crescimento de suas economias[4]. A entrada dos financiamentos públicos, por outro lado, direcionados a apoiar a participação de empresas brasileiras em grandes obras de infraestrutura, pode significar uma das poucas oportunidades para financiar iniciativas como estradas e hidrelétricas, consideradas essenciais para seus projetos de desenvolvimento nacional.

O objetivo central do presente artigo, realizado com base em pesquisa para tese defendida no Curso de Altos Estudos, do Itamaraty, é avaliar as condições em que se deu, nos últimos anos, a expansão econômica e empresarial brasileira na América do Sul e algumas de suas implicações para a política externa.

Essa expansão econômica é, em boa medida, constitutiva da posição de liderança que o Brasil ocupa na região. A economia brasileira representa hoje quase 60% do PIB sul-americano e mais de 80% do produto do Mercosul. O Brasil tem sido, ademais, o maior emissor e receptor de investimentos privados na região nos últimos anos, com estoque de investimentos realizados (período 2003-2011) três vezes superior ao

3 Segundo levantamento da Funcex (2008), haveria grande expectativa na Colômbia em relação a um aumento do IED brasileiro, que se julga insuficiente. As autoridades públicas colombianas escolheram o país como um dos oitos prioritários para atrair investimentos e turismo, por meio de seminários de promoção realizados pelo escritório comercial do Proexport no Brasil e a Embaixada colombiana em Brasília. Ver Rios & Iglesias, 2008.

4 Ver, por exemplo, reportagem de capa da revista peruana "Poder", de setembro de 2011, que, sob o título "La Próxima Invasión Brasileña", faz análise muito positiva das oportunidades que deverá gerar para o país a prometida chegada de novos investimentos brasileiros, disponível em: <http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=5980>.

chileno e quase sete vezes maior do que o argentino, países que ocupam a segunda e terceira posição no *ranking* regional.

Ela é também, potencialmente, uma contribuição para o desenvolvimento dos países vizinhos. Tanto a literatura especializada como agências internacionais, entre as quais a UNCTAD e a CEPAL, reconhecem a importância, para o desenvolvimento de economias receptoras, dos fluxos de investimento produtivo e de financiamentos realizados por países emergentes. Nesse sentido, pode-se dizer, como salientou o Assessor Especial da Presidência, Marco Aurélio Garcia, que as empresas brasileiras cumpririam a função de "alavancas da presença internacional do Brasil", especialmente na América do Sul, onde exerceriam "papel fundamental no processo de integração", ao fomentar, por meio de investimentos, o crescimento econômico dos países vizinhos[5].

A presença crescente de empresas brasileiras na região é também, por outro lado, motivo de cuidados para o governo brasileiro. Conforme salientado por ocasião de reunião de Embaixadores brasileiros na América do Sul, a presença empresarial brasileira demanda acompanhamento, uma vez que, dependendo das circunstâncias, poderia provocar reações adversas. Caberia, portanto, ao Itamaraty, fazer ver aos empresários a importância de compreender sensibilidades e idiossincrasias locais, respeitar diferenças culturais e entender particularismos políticos, como forma de que suas ações e decisões não sejam mal interpretadas e gerem danos à imagem do Brasil[6].

Episódios negativos envolvendo empresas brasileiras têm-se repetido nos últimos anos, gerando situações que, nos casos extremos, afetaram o relacionamento do país com alguns de seus vizinhos sul-americanos. Exemplo cabal de tal situação foi a crise atrelada à expulsão da Construtora Norberto Odebrecht (CNO) do Equador, em 2008, que resultou no esfriamento das relações bilaterais, com suspensão de financiamentos do BNDES e de inúmeros projetos de cooperação técnica.

O artigo considera alguns desses casos, pesquisados com base em entrevistas qualitativas com representantes de transnacionais, informações de embaixadas e artigos da imprensa. O levantamento dos vários aspectos

5 Encontro com empresários membros do Grupo Brasil em Lima, março de 2012.

6 II Reunião de Embaixadores do Brasil na América do Sul, Brasília, abril de 2012 – documento de apoio.

desses casos permitiu a elaboração de esquema que identifica e classifica alguns dos principais problemas enfrentados por empresas brasileiras na região. Com base nessas variáveis, o artigo apresenta modelo analítico com representação gráfica que pondera essas principais variáveis.

Contribuição do investimento externo direto (ied): a teoria

O artigo parte da premissa de que, em circunstâncias ideais, a presença de capitais e empresas brasileiras em países da região é potencialmente benéfica tanto para o Brasil, como para esses países. Tal proposição ampara-se na opinião dominante entre especialistas e agências internacionais, como a UNCTAD e a CEPAL[7], que reconhecem a contribuição dos fluxos de investimento produtivo para o desenvolvimento tanto das economias de países emissores como de receptores. Segundo essa leitura, multinacionais teriam, respeitadas certas condições, a capacidade de fomentar o crescimento econômico dos países onde se instalam, por meio de investimentos que levem a ganhos de produtividade, criação de empregos, aportes tecnológicos, aumento da capacidade exportadora, etc. Em seus países-sede, esse movimento de internacionalização pode também trazer benefícios, como ganhos de produtividade econômica; ganhos em termos de valor agregado à produção nacional; aumento dos ingressos com exportações; melhoria da qualidade dos empregos; ganhos em termos tecnológicos e em matéria de P&D; e aumento das entradas de capitais como consequência da remessa de lucros de empresas internacionalizadas (WIR 2006).

A UNCTAD atribui especial importância aos investimentos Sul-Sul, cujas características os tornariam mais passíveis de contribuir para o desenvolvimento das economias receptoras. Entre outros aspectos, salienta-se que os modelos tecnológicos de transnacionais emergentes são em geral mais semelhantes aos empregados pelos países receptores, o que implica maior possibilidade de transmissão e/ou absorção tecnológica. Ademais, as transnacionais emergentes dedicam-se comumente a atividades

7 Ver, a respeito o World Investment Report, edições de 1999 ("Foreign Direct Investment and the Challenge of Development") e 2006 ("FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development"). Estatísticas sobre investimento direto de transnacionais brasileiras estão disponíveis no UNCTADstat. Disponível em: <http://UNCTADstat.UNCTAD.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Ver também CEPAL, 2011 e 2012.

proporcionalmente mais intensivas em mão de obra, o que permite maior geração de empregos. Finalmente, essas transnacionais tenderiam a investir mais em operações de tipo *greenfield* do que em fusões e aquisições[8], o que teria impacto positivo em termos do aumento da capacidade produtiva desses países.

No entanto, a UNCTAD alerta para uma série de condicionantes e problemas potenciais associados à presença de transnacionais emergentes em países em desenvolvimento. Entre elas está o fato de que muitas dessas empresas dedicam-se a atividades intensivas em recursos naturais, com elevado impacto socioambiental, o que pode gerar tensões político-sociais. Além disso, a fragilidade dos marcos regulatórios vigentes sobre temas ambientais e laborais, tanto nos países emissores como nos receptores, pode ser fator a agravar tais problemas. Finalmente, transnacionais emergentes são frequentemente estatais ou de alguma forma associadas aos governos de seus países-sede, o que pode levantar suspeitas sobre a existência de uma "agenda política" por trás de sua expansão.

A entidade alerta ainda para a necessidade de que sejam respeitadas certas condições, como forma de se obterem os benefícios esperados do investimento. Entre essas condições estão a "qualidade do investimento" e a conjuntura do país receptor.

No que se refere à qualidade do investimento, a maioria dos especialistas na matéria considera que seus critérios de aferição devem relacionar-se com fatores como integração produtiva, atividades de P&D locais, aportes tecnológicos e geração de capacidade exportadora. Para os objetivos do presente artigo, adotar-se-á modelo de J. P. Pradhan (2006), que leva em conta os seguintes critérios: composição setorial do IED; participação local da produção; aporte tecnológico; orientação de mercado; modalidade de entrada do investimento; e geração de empregos[9].

8 Operações financeiras entendidas como investimento externo direto podem dar-se pela via da instalação de subsidiária ou unidade produtiva nova (o chamado "greenfield investment"), pela formação de parceria com empresa do país no qual se investe ("joint venture"), ou pela aquisição ou fusão com empresa estrangeira ("mergers & acquisitions", também chamadas operações de tipo "brownfield"). Ver, a respeito, Goulart & Vinagre, 1996; Iglesias e Motta Veiga, 2002; Gouveia, 2010; Gouvêa & Santos, 2004; CNI, 2007; Cyrino & Tanure, 2010; Cyrino, Barcellos e Oliveira Junior 2010, entre outros.

9 Ver, a respeito, ver Fonseca, 2014, p. 51 (nota 7).

Quanto à conjuntura do país receptor, é recomendada pela UNCTAD a adoção de políticas públicas e medidas econômicas que permitam não apenas atrair volume maior de investimentos, como também maximizar os benefícios deles extraídos. Como regra geral, a UNCTAD (WIR 2006) aconselha evitarem-se atitudes de tipo isolacionista ou intervencionistas, contrárias aos mercados ou que criem instabilidade nas regras do jogo. Regimes comerciais muito fechados ou com excessiva discricionariedade, por exemplo, que restrinjam a entrada ou saída de empresas, seus capitais, equipamentos ou insumos, desestimulam investimentos em matéria tecnológica e os consequentes ganhos produtivos de empresas instaladas localmente. Por outro lado, deve-se procurar evitar que um regime excessivamente aberto e a presença de transnacionais resultem em concorrência insustentável sobre indústrias incipientes locais. No que se refere aos ganhos em termos produtivos e tecnológicos, seria necessário, segundo a UNCTAD, estabelecer políticas proativas que estimulassem a transferência de tecnologias e aptidões produtivas e de gestão ao país receptor. Um aprofundamento dos vínculos entre a transnacional e empresas do país anfitrião (por exemplo, provedores) tende a acentuar essa dinâmica, que pode também beneficiar-se de políticas que condicionem a presença das transnacionais a critérios de conteúdo nacional da produção, capacitação e transferência de tecnologias ao país receptor; ou ainda políticas de estímulo ao desenvolvimento, pela transnacional, de atividades de P&D no país receptor.

Em linha com o que prega a UNCTAD, diferentes estudos acadêmicos[10] associam a atração de investimentos produtivos (por oposição aos investimentos especulativos, de curta duração) à qualidade e estabilidade das instituições dos países receptores, mais do que à sua situação macroeconômica. Segundo esses textos, decisões de investimentos de longo prazo dependeriam essencialmente de avaliações sobre os custos de transação e os riscos políticos envolvidos. O fato de a mobilidade do investimento produtivo, diferentemente do especulativo, ser *ex-ante* (uma vez realizado, é difícil voltar atrás) tornaria o investidor sensível ao risco político envolvido e, portanto, à estabilidade institucional do país receptor. Investidores em portfolio, ao contrário, tenderiam a tomar decisões de investimento baseados em resultados macroeconômicos de

10 Ver, a respeito, Ahlquist, 2006; Jensen, 2003; e Przeworski & Limongi, 1993.

curto prazo, tendo menor sensibilidade à qualidade das instituições dos países receptores.

Contribuição do IED: medindo o aporte brasileiro

A América do Sul tem sido o *locus* preferencial para investimentos e operações de multinacionais brasileiras nos últimos anos. Via de regra, a escolha da região atende a critérios de proximidade geográfica e cultural, mas também à existência de acordos comerciais que, desde meados da década de 1990, estimularam o comércio e os negócios na região. Levantamento do Banco Central dá conta de que a região concentrou cerca de 10% do estoque de Investimento Brasileiro Direto (IBD) entre 2001 e 2005, e cerca de 7% entre 2006 e 2010. Esses valores, embora pareçam baixos, são significativos, sobretudo se considerado que correspondem a apenas uma parte dos investimentos realizados na região, de vez que parcela considerável do IBD é canalizada através de países intermediários ou paraísos fiscais[11]. Aplicando-se metodologia baseada no anúncio de investimentos (CINDES 2008), essa proporção eleva-se consideravelmente, atingindo picos de 45% em 2003. Parte considerável desses investimentos destinou-se à Argentina (cerca de 40%, entre 2003 e 2011), com operações crescentemente realizadas em países do Pacífico (Chile, Peru e Colômbia).

Mais do que as operações de IBD, a América do Sul concentra a maior parte das subsidiárias de empresas brasileiras instaladas no exterior. Levantamento periódico realizado pela Fundação Dom Cabral, relativo ao índice de regionalidade das transnacionais brasileiras, tem revelado estabilidade na proporção de subsidiárias localizadas na região: cerca de 50%, contra pouco mais de 15% na Europa, 14% na Ásia e 10% nos EUA[12]. É possível arguir que essa concentração é o corolário do impulso que, nos últimos anos, tomou o projeto de integração regional, que aproximou política e economicamente vizinhos que já foram distantes.

11 O cômputo das operações de IBD pelo Banco Central registra apenas as operações declaradas no Brasil e considera, como destino final dos investimentos, países frequentemente intermediários, escolhidos em razão de suas legislações em matéria fiscal ou da existência de acordos de proteção de investimentos com terceiros países. Assim, levantamento do BC para o período 2009-12 dá conta de que quatro países (Áustria, Ilhas Cayman, Países Baixos e Ilhas Virgens) concentram, em média, 61,85% dos investimentos emitidos por empresas brasileiras.

12 Fundação Dom Cabral, Ranking das Transnacionais Brasileiras – 2011.

Ela não é, no entanto, garantia de uma contribuição automática para o desenvolvimento econômico desses países.

Uma aferição sobre essa contribuição deveria, a seguirem-se os critérios expostos neste artigo, sobre os quais se construíram os argumentos desta pesquisa, levar em conta a qualidade dos investimentos, assim como a conjuntura dos países receptores.

Qualidade dos investimentos brasileiros na América do Sul

A aplicação do esquema de J.P. Pradhan ao IBD conduz aos seguintes resultados:

a. No que se refere à composição setorial do IBD, há que se destacar que parte importante das operações de empresas brasileiras ainda se concentra nos setores primários, e/ou são intensivas em recursos naturais, o que prejudicaria essa qualidade[13]. Dos dez maiores projetos de investimento anunciados entre 2003 e 2012, seis enquadram-se nessas categorias. São eles: construção da termelétrica de Castilla, no Chile[14], com investimentos da MPX de US$ 5 bilhões; exploração de potássio na Mina Rio Colorado, na Argentina, com investimento da Vale de US$ 4,1 bilhões; compra dos ativos da Esso Chile pela Petrobras, por US$ 3,4 bilhões; exploração da mina de fosfato de Bayóvar, no Peru, pela Vale (US$ 566 milhões); aquisição da siderúrgica Paz del Río, na Colômbia, pela Votorantim (US$ 491 milhões); controle do capital da Cia Minera Milpo (zinco), no Peru, pela Votorantim (US$ 420 milhões); aquisição pela MPX de cinco blocos para exploração de carvão na Colômbia (US$ 356 milhões); e ampliação da mina de Bayóvar, no Peru, pela Vale (US$ 300 milhões).

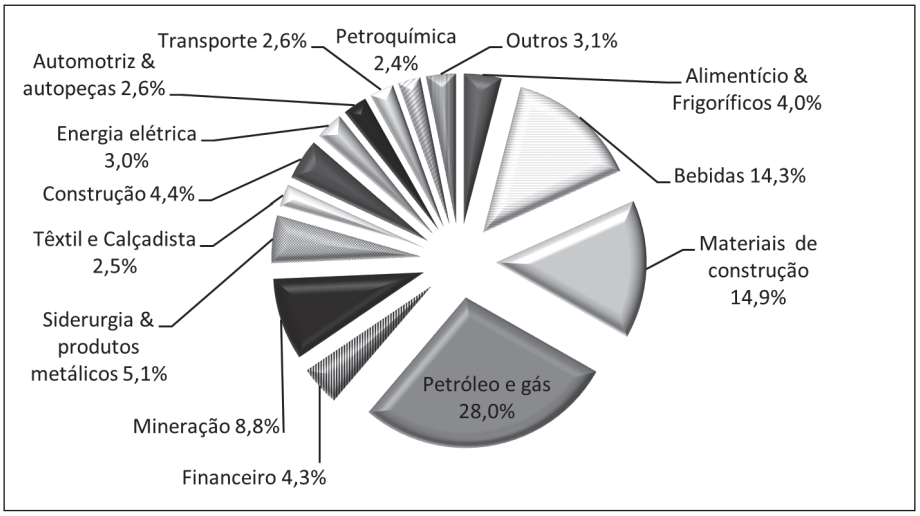
   Não obstante, verifica-se, ao longo dos anos, uma gradual diversificação desses investimentos, que migraram para o setor industrial e de serviços, especialmente em países como Argentina, Chile, Uruguai, Peru e Colômbia. Exemplos dessa diversificação

13 Nessa situação encontram-se as operações de grandes empreiteiras, presentes em quase todos os países da região, mas também da Petrobrás, da Vale, da Votorantim, da Camargo Correa (cimentos), da Braskem, da MPX, etc.

14 O projeto foi embargado, em setembro de 2012, por decisão da Corte Suprema do Chile.

são a aquisição, pela Marfrig, da Quinto Cuarto (US$ 850 milhões) e a compra do Banco Patagonia pelo Banco do Brasil (US$ 480 milhões), ambas na Argentina. Hoje, operações de investimento nesses setores são amplamente majoritárias naquele país, conforme registra o gráfico abaixo.

Gráfico 1. Distribuição setorial do IBD na Argentina (1997-2010)



Fonte: Elaboração própria com dados SECOM Buenos Aires

b. No que se refere à intensidade de produção local, os investimentos brasileiros concentrados no segmento industrial demonstram padrão de qualidade mais elevado, uma vez que têm perfil produtivo e envolvem elevadas taxas de elaboração e agregação de valor no país. Entre esses, citam-se os investimentos nos setores de alimentos, bem como no setor automotriz e de autopeças (empresas como a Marcopolo).

c. No tocante ao aporte tecnológico, os investimentos brasileiros apresentam qualidade relativamente baixa, pois se concentram em segmentos considerados de baixa intensidade tecnológica. Registra-se, no entanto, contribuição efetiva em termos de modernização das estruturas produtivas, introdução de cadeias

de montagem mais modernas e eficientes e melhores técnicas gerenciais, especialmente nos setores de alimentos e automotivo (*e.g.* Friboi-Swift Armour e Marcopolo, na Argentina; Camil no Uruguai; Gerdau no Chile – líderes na tecnologia de reciclagem de aço, etc.).

d. No que tange à orientação de mercado, a qualidade dos investimentos brasileiros varia segundo o país, sendo bastante elevada na Argentina, no Uruguai e, mais recentemente, no Paraguai, onde parte considerável das empresas radicadas tem perfil exportador, com operações de investimento realizadas com vistas a uma inserção em novos mercados, inclusive na América do Sul.

e. No que concerne à modalidade de entrada, a avaliação é neutra. Quase metade do capital investido na Argentina, por exemplo (2002-2010), tomou a forma de fusões e aquisições[15], sem consequências notáveis em termos do aumento da capacidade produtiva do país. No entanto, houve parcela razoável de investimentos na ampliação de negócios já existentes, o que impactou positivamente em termos de emprego.

f. Finalmente, a geração de emprego é possivelmente o indicador mais importante a atestar a qualidade dos investimentos brasileiros, nos países onde sua presença empresarial é significativa. Segundo a ABECEB, as mais de 100 empresas brasileiras instaladas na Argentina gerariam número superior a 30 mil empregos diretos e indiretos[16], avaliação que corresponde também às expectativas brasileiras para os investimentos no Peru, segundo a FIESP[17]. No Chile, segundo avaliação da Embaixada do Brasil, as cerca de 80 empresas brasileiras radicadas gerariam mais de 10 mil empregos. No Equador, segundo levantamento recente da Embaixada em

15 31% do IBD deu-se na modalidade *greenfield*, 14% em ampliações e 55% em fusões e aquisições, segundo o CINDES (VER CINDES 2008).

16 Entrevista com Dante Sica, 26/07/2012. Segundo Azeredo (2010), a geração de empregos por empresas brasileiras foi especialmente importante no auge da crise de 2001-2002, que causou desemprego em massa no país.

17 Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/noticias/empresas-brasileiras-investirao-mais-de-us-7-bilhoes-no-peru/>.

Quito, as três principais empregadoras brasileiras (Odebrecht, Vicunha e Synergy E&P) gerariam um total de mais de 11 mil empregos[18].

Tirando proveito dos investimentos brasileiros: "conjuntura institucional" nos países receptores

A fim de avaliar a qualidade da "conjuntura institucional" de países da região receptores do IBD, e assim estimar a contribuição potencial desses fluxos de investimento, pode-se lançar mão de uma variedade de critérios, parâmetros ou indicadores. Alguns deles são empregados por entidades internacionais e empresas de avaliação de risco e, por isso mesmo, devem ser tomados com o devido cuidado, pelo que trazem de vieses embutidos relacionados à defesa de determinados modelos de desenvolvimento. Ainda assim, na medida em que oferecem índices quantitativos que permitem comparações entre diferentes economias, apresentam um grau mínimo de objetividade que justifica o seu aproveitamento no presente artigo.

Outros fatores, de natureza mais subjetiva, como a intensidade do "nacionalismo econômico" em países da região, ou ainda os níveis de intervencionismo, arbitrariedade burocrática[19], conflitividade social e instabilidade política, são menos passíveis de quantificação. Estudos recentes de acadêmicos como Bengoa (2007), Rossi (2009), Molina (2011), Calderón (2012), Gaitán (2012) e Liberman (2012) têm procurado avaliar algumas dessas variáveis, geralmente de maneira não quantitativa.

18 Não há números relativos ao Uruguai e à Colômbia. Nos outros países da região, a presença empresarial brasileira ainda é residual, não tendo impacto significativo em termos de geração de empregos.

19 Em abril de 2012, Estados Unidos, União Europeia e Japão, entre outros países, entraram com processo arbitral contra a Argentina na OMC, pela adoção de medidas protecionistas. Segundo a imprensa local, "Los demandantes consideraron que es poco transparente el manejo del comercio exterior que en su momento puso en marcha el ex secretario de Comercio Interior, Guillermo Moreno, cuando reemplazó el régimen de licencias no automáticas por el de las declaraciones juradas anticipadas de importación (DJAI). Específicamente, los gobiernos critican que el gobierno argentino no informa los motivos por los cuales observa algunos formularios y demora su aprobación. Creen que el régimen es arbitrario y perjudica al comercio exterior porque muchos productos no pueden ingresar al mercado argentino". Em agosto de 2014, a OMC emitiu sentença condenando a Argentina. Ver, a respeito: <http://www.infobae.com/2014/08/22/1589435-la-omc-fallo-contra-la-argentina-violar-normas-comercio-internacional>.

As duas tabelas abaixo resumem algumas das variáveis quantitativas relacionadas à qualidade institucional e ao ambiente de negócios de países da região. A primeira reúne indicadores da Transparência Internacional (Corruption Perception Index), Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators), International Finance Corporation (relatório Doing Business) e World Economic Forum (Global Competitiveness Index). O segundo reproduz indicadores de risco-país da JP Morgan (2007-12).

Tabela 1. Indicadores sobre ambiente de negócios e qualidade das instituições

País (2012)	Corruption Perception Index	Doing Business Report	Global Competitiveness Index	Worldwide Governance Indicators (média geral)*
Chile	22º (sobre 183)	39º/183	33º (sobre 144)	1,2
Uruguai	25º	90º	74º	0,79
Brasil	73º	126º	48º	0,08
Peru	80º	41º	61º	-0,29
Colômbia	80º	42º	69º	-0,35
Argentina	100º	113º	94º	-0,36
Bolívia	118º	153º	104º	-0,64
Paraguai	154º	102º	116º	-0,76
Equador	120º	130º	86º	-0,92
Venezuela	172º	177º	126º	-1,37

*A variação da nota se dá entre -2,5 e +2,5.

Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial, Transparência Internacional e IFC.

Tabela 2. Indicador de Risco EMBI+ (JP Morgan)

País	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	327	871	1174	696	701	1051
Brasil	182	293	300	209	195	179
Chile	103	216	206	131	140	146
Colômbia	163	301	320	194	166	137
Equador	661	1398	2016	954	819	791
Peru	141	276	282	179	194	145
Uruguai	200	417	412	219	200	158
Venezuela	352	877	1254	1107	1213	1001

Fonte: Elaboração própria com dados da JP Morgan.

Os estudos citados sobre fatores não quantificáveis, por sua vez, especialmente os de Bengoa, Molina e Calderón[20], apontam para uma ascensão de movimentos étnico-ecológicos e do que Molina chama de "patriotismo geológico", especialmente nos países andinos, em paralelo a (e possivelmente como causa de) um aumento absoluto do número de conflitos sociais, muitos dos quais associados às atividades de multinacionais, entre as quais as brasileiras[21]. Os estudos de caso apresentados a seguir abordarão alguns desses episódios, entre eles os envolvendo a construtora OAS na Bolívia; a Petrobrás no Equador; a MPX no Chile; a Vale na Argentina; e o consórcio EGASUR (OAS, Furnas e Eletrobrás) no Peru.

Em paralelo, em países como Argentina e Venezuela, aumentaram de forma exponencial o intervencionismo e a discricionariedade em matéria econômica. Medidas como as Declarações Juradas Antecipadas de Importação, a política do "uno por uno", os controles de preços e as restrições a operações de câmbio estão entre as mais citadas tanto por alguns dos autores referidos acima como por representantes de multinacionais brasileiras, conforme se verá nos estudos de caso a seguir.

Estudos de caso

Para a elaboração da pesquisa, foram considerados 17 episódios envolvendo empresas brasileiras que enfrentaram alguma dificuldade nos países em que se radicaram. Desses, 14 serão considerados a seguir.

20 O estudo de Calderón (2012), realizado para o PNUD, revela uma tendência conflitiva maior nos países andinos, com uma média de 174 conflitos no período estudado (outubro de 2009-setembro de 2010), seguida dos países do Cone Sul, com uma média de 137 conflitos. Em termos individuais, a Bolívia seria o país com maior número de conflitos (261), seguida por Peru (244), Argentina, (205), Equador (173), Brasil (161), Uruguai (132), Paraguai (115), Venezuela (101), Colômbia (93) e Chile (70). Quando se avalia a intensidade dos conflitos por país, observa-se que Chile e Venezuela são os de maior radicalização, seguidos por Bolívia, Uruguai, Argentina, Equador, Paraguai, Brasil e Peru (p. 140).

21 Alguns dos confrontos mais recentes envolveram: na Colômbia, a comunidade Uwa e a Occidental Petroleum, e a comunidade Emberá Katio e a empresa Urra; no Equador, comunidades indígenas da região oriental e as empresas Arco e Texaco, por exploração petrolífera considerada contaminante; no Peru, as comunidades Ashuar e Achoa contra as mesmas Texaco e Arco; no Chile, a comunidade Pehuenche contra a estatal ENDESA, pelo projeto de construção de hidrelétrica no rio Bío-Bío; no Paraguai, o povo Mbya Guaraní contra o Estado pela construção da hidrelétrica de Yaciretá; e na Argentina, a comunidade mapuche Katripayín contra a YPF na região de Neuquén. Sobre esse tema, ver os relatórios do International Work Group for Indigenous Affairs (disponíveis em: <www.iwgia.org>).

Argentina: "desensillar hasta que aclare"

Conforme amplamente registrado pela imprensa, a Argentina tem enfrentado, nos últimos anos, dificuldades crescentes no campo econômico e financeiro, decorrentes de problemas internos como inflação alta, subsídios setoriais, expansão monetária, alto custo dos benefícios sociais e falta de investimento; bem como, no plano externo, pelo custo crescente das importações de energia, o vencimento de compromissos da dívida externa e as dificuldades de acesso a fontes externas de financiamento.

Essas dificuldades agravaram-se a partir do final de 2011, levando o governo argentino a aumentar o nível de intervencionismo e discricionariedade na aplicação de medidas econômicas, acentuando tendência que já marcava a gestão de Néstor Kirchner e o primeiro mandato de Cristina Kirchner, como assinalado, por exemplo, por Rossi (2009), Gaitán (2012) e Liberman (2012).

Nos últimos anos, o governo vem controlando o preço de uma série de produtos considerados estratégicos, sobretudo nos setores de energia, alimentos e material de construção, de maneira a frear a alta da inflação ("políticas de precios cuidados"). A essas medidas foram somadas, a partir do final de 2011, uma série de restrições e entraves às importações e à compra de dólares[22], justificadas pela necessidade de geração de superávit da balança comercial e de pagamentos de pelo menos US$ 10 bilhões, indispensável para fazer frente aos compromissos financeiros externos, a vencer em 2012, bem como à necessidade de importar energia[23].

Foi assim adotada ampla gama de restrições, que incluem, além das licenças não-automáticas já vigentes em anos anteriores, a necessidade de emissão de Declaração Jurada Antecipada de Importação (DJAI), além da imposição informal de medidas como a regra do chamado "uno por uno", pela qual empresas que realizem operações de importação são obrigadas a exportar valor equivalente a essas operações. As empresas que não possam

22 O jornal Valor Econômico anunciava, em 21/12/2012, a adoção pelo governo argentino da 24ª medida cambial restritiva, desde outubro de 2011, pela qual "as empresas instaladas na Argentina terão que obter uma autorização especial do governo para pagar juros de dívidas contraídas no exterior ou enviar dividendos às suas casas matrizes, a partir de 1º de fevereiro de 2013". Ver: <www.valor.com.br/internacional/2948580/argentina-lanca-mais-uma-medida-de-controle-cambial>.

23 A conta energia do país, que chegou a ser superavitária em US$ 6 bilhões, no começo da década passada, atingiu, em 2012, déficit de igual valor.

exportar são levadas a negociar "convênios" com firmas exportadoras, mediante participação percentual em suas operações de exportação.

Essas crescentes dificuldades têm levado muitas empresas brasileiras a rever seus planos no país, optando por, como disse uma vez Perón, "desensillar hasta que aclare"[24]. Segundo a FIESP, por exemplo, houve contração de 61% no fluxo de investimentos brasileiros na Argentina, entre janeiro e setembro de 2012, quando comparado com o mesmo período de 2011[25]. Empresas como a Coopershoes, Alpargatas, Petrobras, ALL, Camargo Correa (Loma Negra), JBS e Vale[26], entre outras, enfrentaram problemas que resultaram na decisão de adiar novos investimentos, interromper a produção no país, diminuir ou mesmo encerrar as atividades na Argentina. Três dos casos estudados dão exemplo das dificuldades enfrentadas e suas consequências.

Em 2002, ao adquirir o controle acionário da Pérez Companc, a Petrobras tinha como objetivo tornar-se a segunda maior petroleira da Argentina. A Petrobras Energia S.A (PESA), conformada com a compra da empresa argentina, chegou a possuir *market share* de 13% nos segmentos produção, refino e distribuição, com cerca de 700 postos de gasolina, e ocupou a quarta posição entre empresas do ramo (atrás da YPF, Shell e Esso). Durante anos, como parte de sua estratégia de marketing, a empresa patrocinou o River Plate, um dos mais importantes times de futebol do país. As dificuldades enfrentadas a partir do governo de Néstor Kirchner, que incluíram o congelamento do preço da gasolina e pressões políticas para investimentos no país[27] e a venda de ativos adquiridos junto com a Pérez Companc (especialmente a distribuidora Transener) levaram

24 A expressão, de origem rural, cujo significado seria "esperar o momento oportuno" foi usada por Perón na década de 1960, quando perguntado, durante o exílio na Espanha, quais eram seus planos políticos para o futuro.

25 Entrevista com Carlos Cavalcanti, Diretor do Departamento de Infraestrutura da FIESP, em 28/9/2012.

26 Sobre problemas com empresas brasileiras, ver: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/02/1418027-lucro-da-all-cai-mais-de-94-em-2013.shtml>; <http://www.clarin.com/opinion/Empresarios-argentinos-brasilenos-Moreno_0_694130644.html> e <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-191185-2012-04-05.html>. Sobre medidas econômicas do governo argentino, ver: <www.valor.com.br/internacional/2948580/argentina-lanca-mais-uma-medida-de-controle-cambial>.

27 Entre eles, a duplicação do Gasoduto do Sul, bem como em jazidas situadas em Neuquén.

a Petrobras a rever seus planos[28]. Nos últimos anos, a PESA desfez-se de parte substancial de seus ativos, incluindo postos de distribuição, de maneira a tornar rentável sua presença no país. O *market share* da empresa caiu para apenas 6%, fatia que poderá diminuir no futuro, de maneira a, segundo Carlos Alberto da Costa, gerente-Geral da PESA em 2012, "garantir mais equilíbrio na cadeia produção-refino-distribuição[29] e, com isso, maior rentabilidade"[30].

O depoimento de Juan Roza, diretor de assuntos institucionais da Loma Negra (2012), vai na mesma direção. Segundo ele, a empresa, controlada pela Camargo Correa, enfrentaria dificuldades crescentes em razão do controle do preço do cimento, que, entre 2009 e 2012, subiu a uma média de 11% ao ano, contra uma inflação real anual, que condiciona os custos da empresa (energia, salários), de mais de 20%. Isso fez com que os lucros da empresa, que produz cerca de 11 milhões de toneladas de cimento por ano (market share de 45%), diminuíssem de forma sistemática nos últimos anos. Essas dificuldades aumentaram após 2012, em razão das medidas restritivas impostas à importação de insumos e maquinários, bem como à compra de dólares. Diante disso, a empresa decidiu, em meados de 2012, adiar sine die investimento de US$ 250 milhões, anunciado em agosto do ano anterior, para construção de nova fábrica de cimento, na província de San Juan[31].

O episódio envolvendo a Vale se assemelha aos dois anteriores. Em janeiro de 2009, a mineradora adquiriu da Rio Tinto a mina de potássio "Rio Colorado", situada na fronteira entre as províncias de Mendoza e Neuquén. O empreendimento, que já contava com a oposição de grupos ambientalistas, em razão de seu uso abundante de água, enfrentou as maiores agruras quando da negociação da "Acta Acuerdo" com a província de Mendoza, a quem cabia emitir licença ambiental de exploração. A negociação do documento, que se deu em pleno período eleitoral, envolveu dezenas de atores políticos e sociais, entre sindicatos e grêmios

28 Ver Azeredo, 2010, p. 103-105.

29 No começo de 2011, a PESA vende u a refinaria de San Lorenzo e 363 de seus quase 700 postos de gasolina para o grupo argentino Indalo, controlador da petroleira "Oil".

30 Depoimento ao autor em 26/7/2012.

31 A empresa já possui 6 fábricas de cimento no país. Roza estima que o lucro por tonelada de cimento produzido caiu cerca de 40% desde que a Camargo Correa comprou a Loma Negra (2005). Entrevista ao autor em julho de 2012.

empresariais, que exigiam quotas de "participação local" de até 75% no consórcio liderado pela Vale. As dificuldades da negociação, realizadas em período politicamente sensível, levaram à interdição do projeto por quase um mês, somente revogada após decisão da Vale de pagamento de "aporte voluntário" ao governo[32]. Outras dificuldades se seguiriam, incluindo negociações com o governo central sobre construção de ferrovia e saída de dólares para compra de equipamentos. Segundo Sebastián Parigi, diretor de assuntos institucionais da Vale Argentina, a falta de familiaridade dos executivos da empresa em relação às "complexidades" da política local teria dificultado essas tratativas, levando a empresa a perder tempo e oportunidades. Em abril de 2013, a Vale anunciou a suspensão do projeto[33]. No último ano e meio, tem tentado vendê-lo.

Bolívia: "crônica de uma crise anunciada"

As relações recentes entre Brasil e Bolívia são marcadas por um histórico de investidas empresariais brasileiras frustradas, que incluem não apenas a Petrobras, envolvida em conhecido episódio de nacionalização de ativos em 2006, como também a EBX, que teve projeto de siderúrgica em Puerto Suárez embargado no mesmo ano, e três das quatro maiores construtoras nacionais.

O caso das empreiteiras é paradigmático, pois envolve problemas que parecem repetir-se no tempo, independentemente das circunstâncias econômicas e dos governos de turno. Tanto a Andrade Gutierrez, nos anos 1990, como a Queiroz Galvão, uma década depois, e a OAS, em data ainda mais recente, empreenderam projetos de construções viárias que terminaram em litígios envolvendo acusações relativas à fragilidade dos projetos originais das obras, a suspensão do pagamento de contrapartidas financeiras locais, a execução de fianças bancárias pelo governo boliviano e a eventual saída da empresa do país, realizada de forma voluntária

32 A legislação argentina em matéria de mineração dá às províncias prerrogativa sobre o uso de royalties oriundos de projetos mineiros. A emissão de licenças ambientais também é feito pelas províncias, que geralmente cobram "aportes voluntários" das empresas, calculados como porcentagens da produção. No caso do projeto Potássio Rio Colorado, a Vale negociou com o governo de Mendoza um aporte de cerca de US$ 12 milhões, a ser usado em obras de infraestrutura locais.

33 Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/vale-fecha-acordo-com-argentina-para-sair-de-rio-colorado>.

ou ocasionalmente forçada, com ameaças de processos contra seus representantes. O fato de algumas das obras em pauta terem financiamento do Brasil (BNDES-Exim e BB-PROEX) terminou por envolver o governo brasileiro.

No caso estudado[34], o da rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari, somaram-se a esses elementos outros fatores de natureza interna boliviana, como a insurgência de populações indígenas residentes do TIPNIS[35], potencialmente afetadas pela construção da estrada; as dificuldades do governo boliviano de negociar acordo político que permitisse a emissão de licença ambiental para o trecho correspondente ao Parque (trecho 2 da estrada); e acusações de superfaturamento, que levaram a pedido do Senado boliviano para investigação pela Controladoria Geral da República[36]. O impasse gerado pela oposição das populações indígenas do TIPNIS fez com que a obra fosse iniciada no primeiro trecho (Cochabamba) sem perspectiva de solução para o trecho 2 (TIPNIS)[37], o que era condição para a concessão do financiamento negociado com o BNDES[38]. O consequente atraso na concessão do financiamento brasileiro prejudicou a OAS, que atrasou o cronograma das obras, gerando por sua vez reação de La Paz, que deixou de pagar as contrapartidas locais. O litígio gerado culminou com a execução das fianças bancárias pelo governo boliviano e a decisão da empreiteira de deixar o país, com prejuízos por ela contabilizados de mais

34 O estudo de caso deu-se com base em entrevistas com os Embaixadores Frederico César de Araújo e Marcel Biato, além de Ricardo Martins, diretor da empresa. Foram consultados também de artigos de imprensa e documentos da embaixada em La Paz. Sobre o caso, há uma infinidade de artigos disponíveis. Os dois principais diários da Bolívia, La Razón e Página Siete, fizeram acompanhamento da crise. Ver, especialmente, artigos entre fevereiro e março de 2009 (suspeitas de superfaturamento); e entre junho e setembro de 2011(início das obras e manifestações populares).

35 Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure.

36 O contrato com a OAS previa valor total da obra de U$ 415 milhões, o que significava custo por quilômetro de mais de U$ 1 milhão. Chamou a atenção da imprensa e de parlamentares da oposição o fato de que orçamento apresentado na mesma época para duas rodovias do projeto "Hacia el Norte" previsse custo por quilômetro de U$ 590 mil. Essa discrepância foi objeto de vários artigos no jornal La Razón. Entre as alternativas consideradas, havia a de um traçado que contornasse o Parque.

37 Entre as alternativas consideradas, havia a de um traçado que contornasse o Parque.

38 O financiamento acordado era de US$ 332 milhões, com as seguintes condições: juros LIBOR de 60 meses com spread de 1% ao ano mais percentual necessário para cobrir o custo do SCE - prazo de pagamento de 15 anos.

de U$ 200 milhões[39]. Ao longo de toda a crise, o fato de a empreiteira a realizar as obras e o financiamento das mesmas serem de origem brasileira foi combustível a alimentar todo tipo de especulações e ataques contra os "desígnios hegemônicos" do Brasil, a quem, supostamente, interessava a construção da estrada como forma de facilitar a "expropriação" das riquezas bolivianas[40].

Os incidentes envolvendo, anos antes, a Andrade Gutierrez e a Queiroz Galvão foram em tudo similares ao da OAS, exceção feita à questão do financiamento, que não levantou maiores indignações por parte dos movimentos sociais bolivianos. No primeiro caso, o estopim da crise foi a necessidade de abrir túnel não previsto no projeto e orçamento originais da obra, elaborada pelo Servicio Nacional de Caminos, antecessora da Agencia Boliviana de Carreteras (ABC). No segundo caso, o litígio originou-se na decisão, supostamente imposta pela ABC, de utilizar pavimentação cimentícia e não asfáltica em trecho da rodovia situado a 4 mil metros de altura – cobertura essa que rachou, devido à variação climática observada na região.

Chile: "Davi e Golias"

Em dezembro de 2008, a MPX apresentou estudo de impacto ambiental para projeto de construção de termelétrica na região norte do Chile (termelétrica de Castilla). Autoridades da região de Atacama, que inicialmente classificaram o projeto como "contaminante", rebaixaram essa classificação, em 2010, para "molesto", o que permitia à empresa dar continuidade à empreitada. O litígio suscitado por esse rebaixamento levou a empresa a enfrentar a oposição sistemática de grupos de moradores locais, bem como de ONGs como a "Atacama sin Carbón". Mobilização em nível nacional ecoou a resistência dos irredutíveis moradores de Totoral[41], enquanto a empresa batalhava na esfera jurídica para manter a autorização de lançar o projeto, que consumiria U$ 5 bilhões em investimentos e geraria 2100 MW de potência (a maior unidade de geração no país). Em meados

39 Entrevista com Ricardo Martins, diretor da OAS na Bolívia, dezembro de 2011.

40 Entrevista com o Embaixador Frederico César de Araújo (11/2012). Ver também a respeito o noticiário dos jornais Página Siete e La Razón, especialmente nos meses de agosto e setembro de 2011.

41 Ver: <http://www.revistasomos.cl/2012/08/gente-de-totoral-vs-termoelectrica-castilla-las-raices-de-nuestro-pueblo-no-estan-a-la-venta/> e <http://www.elpuelche.cl/?p=3151>.

de 2012, a Suprema Corte do Chile publicou sentença, originada em ação das comunidades afetadas, mantendo a classificação "contaminante" do projeto, o que obrigava a MPX a refazer seus estudos de impacto ambiental e reiniciar o processo de licenciamento da termelétrica, com prejuízo de ao menos U$ 50 mihões. Avaliando a posteriori o ocorrido, o gerente-geral da MPX Chile, Pedro Litzek, reconheceu que um dos maiores erros da empresa teria sido o de decidir pela construção da termelétrica, a maior do país, antes mesmo de a empresa inaugurar uma diretoria de responsabilidade social em Santiago e uma filial na cidade de Copiapó, centro administrativo da região potencialmente afetada pelo projeto[42].

Equador: suspensão de direitos e expulsão de empresa

O episódio envolvendo a expulsão da Construtora Norberto Odebrecht (CNO) do Equador, em outubro de 2008, está entre os mais conhecidos e os que maiores consequências tiveram do ponto de vista diplomático. O incidente, que culminou com decreto presidencial ordenando a expulsão[43], teve por origem falhas verificadas na hidrelétrica, em junho de 2008. A CNO, responsável pelo consórcio construtor, imputou os problemas a erros no projeto original, elaborado pela Hidropastaza, empresa controlada pelo Estado. A polêmica desenrolou-se a partir daí, com uma série de acusações, ataques e recuos de lado a lado. Em setembro, o governo equatoriano deu ultimato à empresa para que acatasse suas exigências, entre as quais o pagamento de indenizações (fundo fiduciário) e do conserto na hidrelétrica. Como pano de fundo da disputa, desenrolava-se campanha para aprovação de nova Constituição, o que se deu no final de setembro daquele ano. A expulsão da empresa, seguida de questionamento arbitral sobre financiamento de U$ 243 milhões, concedido pelo BNDES, levaram a virtual ruptura das relações entre o Equador e o Brasil. Embaixadores foram chamados a consultas, projetos de cooperação foram congelados, visitas foram canceladas. No final de 2010, dois anos depois do incidente, laudo arbitral da Câmara

42 Pedro Litzek, Gerente-Geral da MPX no Chile. Depoimento ao autor em 18/6/2012.

43 Decreto nº 1348, de 03 de outubro de 2008. Ver, a respeito, <http://economia.uol.com.br/ultnot/2008/10/09/ult35u63120.jhtm> e <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-reage-a-quito-e-chama-embaixador,281668>.

de Comércio Internacional de Paris deu ganho de causa ao BNDES no processo relativo ao financiamento.

Peru: soberania energética e resistência ecológica

O episódio envolvendo o consórcio EGASUR (Eletrobrás, OAS e Furnas) e a construção da hidrelétrica de Iñambari mobilizou a opinião pública e os movimentos sociais peruanos, levando a situação de impasse que perdura até os dias de hoje. A concessão para construção de hidrelétrica, na região de Madre de Diós (Amazônia peruana) data de 2008, e insere-se em projeto mais ambicioso de edificação de 5 hidrelétricas, com capacidade somada de cerca de 7 GW. O projeto tinha como base plano originado no Ministério de Energia peruano e contava com apoio do governo local, que firmou com o Brasil Acordo de Integração Energética (junho/2010) pelo qual se acertava a participação brasileira na construção e gestão das usinas, bem como a venda para o Brasil, em quantidades fixas e por período de 30 anos, dos excedentes não utilizados da energia gerada. A resistência provocada pelos impactos ambientais da hidrelétrica e a percepção de que o acordo espoliava o Peru de seus recursos naturais produziu exposição negativa na mídia local[44] e mobilização dos movimentos sociais, especialmente na região de Cuzco e Puno. No final de 2011, empresas brasileiras interessadas nos demais 4 projetos de hidrelétricas previstas no Acordo de Integração Energética (Odebrecht, Engevix e Andrade Gutierrez) anunciaram desistência dos mesmos, diante da pressão política e dos reiterados protestos ocorridos[45]. A EGASUR, concessionária de Iñambari, já havendo investido em benfeitorias e na elaboração de estudos de factibilidade e de impactos, manteve seu projeto e chegou a contratar os serviços de empresas de segurança e inteligência, de maneira a proteger seus interesses e mapear as resistências à obra[46]. A renovação da concessão, deixada por Alan García

44 Disponível em: <http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas/intercambio-desigual-entre-brasil-y-per_52886.html e http://www.larepublica.pe/02-05-2011/critican-vender-energia-brasil-0>.

45 Ver, a respeito, <http://peru21.pe/2011/11/30/economia/proyectos-hidroelectricos-riesgo-2001186, http://peru21.pe/2011/12/09/economia/protestas-ponen-riesgo-proyectos-hasta-us16000-millones-2002480> e <http://elcomercio.pe/peru/1332910/noticia-ashaninkas-rechazan-proyecto-que-inundara-sus-tierras>.

46 Disponível em: <http://peru21.pe/2012/02/16/impresa/brasil-aun-piensa-construir-inambari-2012055>.

a critério de seu sucessor na presidência, Ollanta Humala, esbarrou ainda em dificuldades para cumprimento das exigências da lei de consultas a populações originárias, resultante da ratificação pelo Peru da Convenção 169 da OIT[47], além de não contar com o mesmo apoio de um presidente que ganhara as eleições com projeto de cunho nacionalista e que temia ver reproduzirem-se durante seu mandato tragédias como a do "Baguazo"[48].

O episódio envolvendo a EGASUR guarda semelhanças com dois outros casos relacionados com a Vale no Peru (mina de Bayóvar) e a Petrobras no Equador. No primeiro, a construção de gasoduto que atravessaria a baía de Sechura, na região de Piura, e que teria a Vale como principal beneficiada, resultou em protestos e na depredação do escritório da empresa da cidade de Sechura, em março de 2012. No segundo caso, a exploração pela petrolífera do Bloco nº 31, localizado no Parque Nacional Yasuní, declarado Reserva da Bioesfera pela UNESCO e ocupada por grupos indígenas em isolamento, gerou intensos protestos por parte de movimentos sociais, ambientalistas e grupos indígenas[49].

Uruguai: resistindo à "Brasil-dependência"

A presença de empresas brasileiras no Uruguai, embora não represente volumes de IED consideráveis, assume proporções importantes para a escala local, gerando situações de desconforto diante do que segmentos empresariais e da imprensa local classificam como uma "Brasil-dependência". Sentimento análogo foi suscitado na Argentina quando da aquisição, no início da década de 2000, de empresas-símbolo

47 O Congresso peruano internalizou a Convenção 169 em 2011, por meio da Ley del Derecho a la Consulta Previa (nº 29785), mas somente a regulamentou em 2012.

48 Um dos piores conflitos sociais ocorrido no Peru teve lugar em junho de 2009, quando 23 policiais e 9 civis morreram em enfrentamentos na região de Bagua, na Amazônia peruana. O episódio, conhecido como "Baguazo", que resultou na demissão de todo o gabinete do então Presidente do Conselho de Ministros peruano, Yehude Simon, foi a culminação de uma escalada de manifestações indígenas contra a aprovação, pelo Congresso, de normas necessárias para a implementação do TLC Peru-EUA, entre as quais o Decreto Legislativo 1090, que dispunha sobre as condições para venda de áreas florestais amazônicas para madeireiras, e o 1015, que flexibilizava os requisitos para venda de terras comunais nas regiões amazônicas e altiplânicas.

49 Concessão de licença ambiental havia sido outorgada em 2007. Em 2010, a empresa negociou a cessão da área, na qual já havia investido U$ 200 milhões. Em 2012, decidiu suspender suas atividades no país. Ver, a respeito, Galarza & Villavicencio 2007, Leroy & Malerba 2005, p. 21-54 e Instituto Rosa Luxemburgo 2009, p. 27-75.

do capitalismo argentino, como a Pérez-Companc (pela Petrobras), a Quilmes (pela AMBEV) e a Loma Negra (pela Camargo Correa). À época, cunhou-se a expressão "invasión brasileña", que ocupou espaço de destaque na mídia, em artigos muitas vezes incitados pela própria Unión Industrial Argentina, ressentida com a entrada de transnacionais brasileiras atraídas pelo barateamento dos ativos das argentinas, provocado pela crise de 2001/02[50].

No caso uruguaio, a presença empresarial brasileira avolumou-se a partir de 2004, com a compra, pela Petrobras, de 55% da Conecta S.A., que detinha exclusividade na distribuição de gás no interior do país; do controle acionário (66%) das ações da distribuidora de gás encanado na capital (Montevideo Gas); além da aquisição dos ativos da Companhia Shell no Uruguai (22% da distribuição de combustíveis no Uruguai). No segmento de carnes, seis dos mais importantes frigoríficos uruguaios foram adquiridos pelos grupos Marfrig e JBS/Bertin. Em conjunto, essas empresas respondiam, em meados de 2010, por cerca da metade do abate e das exportações de carnes do país. Ao mesmo tempo, a AMBEV adquiriu o controle, diretamente ou por meio da Quilmes, de 95% do mercado uruguaio de cerveja e mais de 80% das exportações uruguaias de malte. Finalmente, no segmento arrozeiro, o Grupo Camil comprou, em meados de 2007, a SAMAN, maior produtora e exportadora de arroz do Uruguai. Junto com a "Arrozal 33", outra empresa de capital brasileiro, as duas transnacionais respondiam, em 2008, por 53% das vendas externas do produto.

Essa importante presença de capitais brasileiros gerou forte campanha na imprensa e em setores políticos contra a chamada "Brasil--dependencia", conceito que vem sendo usado também para referir-se à posição, considerada submissa, do Uruguai ao Brasil em relação às negociações do MERCOSUL[51].

50 Depoimento de Cecilia Martín, diretora do Departamento de Comércio Exterior da UIA, 25/7/2012.

51 Sobre a questão da "invasión brasileña" na Argentina, ver, entre outros, <http://www.lanacion.com.ar/417369-tras-la-compra-de-quilmes-y-perez-companc-brasil-se-ha-convertido-en-el-mayor-inversor-en-la-argentina>,-<http://www.ipsnews.net/2008/06/argentina-the-brazilian-investment-invasion/> e <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2005/02/28/brazil-s-corporate-raiders.html>. Sobre a questão da "Brasil-dependencia" no Uruguai, ver: <www.elpais.com.uy/Suple/Agropecuario/07/09/26/agrope_304907.asp#> e <www.elpais.com.uy/090924/pecono-443915/actualidad/el-capital-brasileno-pesa-cada-vez-mas-en-la-economia-local/>.

Conclusões

Como dito anteriormente, este artigo parte da premissa de que a presença empresarial brasileira na América do Sul e os aportes em investimentos e financiamentos que ela traz são positivos para os países vizinhos. Esse pressuposto está em linha com enunciados de entidades como a UNCTAD e a CEPAL, bem como com resultados de pesquisas acadêmicas sobre a matéria. Estabelecer saldo mais exato dessa contribuição, no entanto, é exercício de difícil realização, pois remete a gama considerável de fatores, entre os quais aspectos relativos aos investimentos e financiamentos e condições político-econômicas prevalentes nos países receptores. Ademais, quando se introduzem nessa equação as implicações para a política externa brasileira, deve-se levar em conta também a imagem das empresas brasileiras nos países vizinhos, bem como a qualidade de suas relações com os governos locais. Como se viu acima, episódios negativos envolvendo algumas transnacionais levaram, em alguns casos, a crises de natureza diplomática.

Um esboço de resposta deve considerar, assim: (1) a qualidade do IBD; (2) a conjuntura do país receptor; (3) o destino e a natureza dos financiamentos concedidos; e (4) as principais dificuldades enfrentadas por transnacionais brasileiras na região, tendo como base os estudos de caso realizados. Essa resposta está longe de esgotar a questão e poderia enriquecer-se com pesquisas mais aprofundadas nos diferentes países, as quais deveriam considerar, além dos fatores pesquisados, elementos adicionais como o histórico de relações com o Brasil e a imagem de que o país goza localmente[52].

1. Sobre o saldo qualitativo do IBD, pode-se dizer, levando-se em conta a classificação de Pradhan, que é ambivalente. Pelo lado positivo estariam a geração de empregos, a intensidade de produção local dos investimentos no segmento industrial e a orientação de mercado, dado o perfil exportador de algumas subsidiárias do segmento industrial. Pelo lado negativo, o principal problema permanece sendo a concentração de investimentos em

52 Há uma carência de estudos sistemáticos sobre o tema. Pesquisa conduzida por Trevisan et. al. em seis países (2012) revelou imagem geralmente positiva do Brasil no noticiário regional, com a exceção de notícias relativas a algumas das crises envolvendo empresas brasileiras, mencionadas acima.

atividades intensivas em recursos naturais com elevados impactos socioambientais (incluindo-se empreiteiras). Adicionalmente, a modalidade de entrada predominante é a de fusões e aquisições (de menor qualidade) e o aporte tecnológico ainda é pequeno – exceto no que se refere a técnicas de gerenciamento e gestão.

2. No que se refere à qualidade das instituições e ao ambiente de negócios, parte considerável do IBD encontra-se concentrado em países considerados menos preparados para extrair benefícios do IED (segundo critérios da UNCTAD), dadas as dificuldades cambiais e fiscais atuais, bem como o elevado grau de intervencionismo econômico. Essa situação explicaria, em alguma medida, tendência de migração de investimentos brasileiros que, segundo o CINDES, passaram a realizar-se, com crescente frequência, em países como Peru, Chile e Colômbia[53].

3. Da mesma forma, constata-se que os financiamentos concedidos a empresas brasileiras para empreendimentos em países da região encontram-se concentrados em países com risco soberano mais elevado e/ou pior ambiente de negócios (segundo critérios de agências internacionais). Países com maior risco soberano recebem volumes proporcionalmente mais elevados de financiamento, quando comparados aos investimentos produtivos. Países com menor risco soberano recebem volumes proporcionalmente mais elevados de investimentos[54].

4. No que se refere aos estudos de caso apresentados, a análise detalhada dos incidentes permite identificar um conjunto de variáveis explicativas das dificuldades enfrentadas por empresas

53 Segundo o CINDES, apesar da concentração na Argentina, a trajetória do IBD indica a consolidação de uma tendência à diversificação do destino dos investimentos na região, com fluxos crescentes direcionados a países com atrativos econômicos e institucionais, estabilidade política e macroeconômica, como Chile, Colômbia e Peru. "Em contraposição, países com maior instabilidade institucional, como a Bolívia, o Equador e a Venezuela, praticamente não receberam projetos dos investidores brasileiros" (Iglesias & Costa, 2012, p. 16).

54 Argentina e Paraguai representam duas exceções à regra. No caso da Argentina, isso se explica em função dos estoques de investimentos acumulados, sobretudo, na primeira metade da década de 2000. No caso do Paraguai, normas locais dificultam a obtenção de financiamentos cursados no Convênio de Créditos Recíprocos da ALADI, mecanismo utilizado corriqueiramente pelo BNDES para concessão de créditos na região. Ver Fonseca 2014, p. 57.

instaladas em países da região e, em alguns casos, do agravamento desses problemas, que assumem a forma de crises políticas, envolvendo os governos do país-sede (Brasil) e do país-anfitrião[55]. Essas principais variáveis são:

Concentração do IBD: a presença de investimentos brasileiros excessivamente concentrados em segmentos da economia de países receptores pode gerar resistência, na medida em que provoque sentimento de ameaça à soberania econômica do país. Casos como os identificados no Uruguai (Camil, Friboi, Bertin e Petrobras), mas também na Argentina, quando da aquisição de empresas emblemáticas do capitalismo local (Pérez Companc, Loma Negra e Quilmes) remetem a essa situação. No caso do Uruguai, o discurso contra a "Brasil-dependência" persiste e aumenta à medida que a capacidade exportadora do país passa a ser controlada crescentemente por empresas brasileiras. No caso argentino, as diatribes contra a "invasão" brasileira tiveram vida mais curta.

Qualidade do IBD: há uma relação direta entre a resistência a operações de IED em países receptores e a qualidade desse IED. A UNCTAD identifica o problema no WIR 2006, ao salientar que empreendimentos intensivos em recursos naturais são geralmente mais associados a conflitos sociais do que aqueles vinculados ao segmento industrial e de serviços. Da mesma forma, a CEPAL avalia que a preferência brasileira por investir em operações de tipo brownfield poderia alimentar tendência a uma maior conflitividade em relação à presença empresarial do país na América do Sul. A entidade tem realizado estudos que comprovam uma maior incidência de conflitos e tensões de cunho laboral associados a operações de aquisição ou fusão, quando comparado às operações de tipo greenfield. A Comissão explica essa situação em razão das decisões de redução de pessoal e/ou fechamento de unidades que geralmente acompanham

55 Essas situações podem ser classificadas dentro de 5 padrões diferentes: Falhas institucionais no país receptor; Exploração de recursos naturais e oposição dos movimentos sociais; Deterioração do ambiente de negócios; Resistência à concentração setorial do IBD e; Falta de experiência/preparo dos executivos. Ver, a respeito Fonseca, 2014, p. 61.

operações de F&A[56]. Os casos envolvendo a Vale (Peru), Petrobras (Equador), OAS (Peru e Bolívia) e MPX (Chile), entre outros, encaixam-se nessa categoria.

Ambiente institucional: problema presente em vários conflitos envolvendo empresas brasileiras. Pode estar relacionado à carência de marco regulatório sobre temas como meio ambiente e consultas às populações originárias, como no caso da crise com a OAS na Bolívia, que padeceu de uma maior clareza na legislação sobre consultas às populações afetadas (moradoras do TIPNIS); ou ainda no caso da EGASUR, no Peru, que sofreu com o mesmo problema (à época, a falta de regulamentação da "Ley del Derecho a la Consulta Previa"). Pode também estar associado a falhas na elaboração de projetos originais (de autoria de agências locais) de grandes obras executadas por empresas brasileiras, como no caso da Odebrecht no Equador e das empreiteiras na Bolívia. Pode, finalmente, ter relação com circunstâncias que afetem o ambiente de negócios em países com presença de investimentos produtivos brasileiros, como mostra o caso de várias transnacionais brasileiras na Argentina.

Movimentos sociais/indígenas: a ascensão de movimentos "étnico-ecológicos" e de um discurso marcado pelo "nacionalismo geológico" pode ser complicador adicional a afetar as operações de empresas brasileiras na região, especialmente nos países andinos, onde Bengoa (2007) e Zaffaroni (2012) identificam não apenas uma tendência à politização dos grupos indígenas, mas também ao surgimento de um processo de "constitucionalização dos direitos da natureza", por meio de figuras jurídicas como o conceito de "Buen Vivir", considerado preceito ético e fundamento legal para a elaboração de políticas públicas em países como Bolívia e Equador. Problemas como os enfrentados pela Petrobras no Equador e a própria OAS na Bolívia foram direta ou indiretamente afetados por essa tendência.

Conflitividade: a presença de altos índices de conflitividade social pode somar-se a outros fatores para tornar ainda mais complexa

56 Respectivamente Secretário-Executivo Adjunto e Chefe da Unidade de Investimentos e Estratégias Empresariais – entrevista ao autor em Santiago, Chile, 27/11/2012.

a situação de transnacionais envolvidas em empreendimentos que padeçam de outros problemas.

Impacto socioambiental: a participação de empresas brasileiras em empreendimentos que se poderia classificar como "projetos de grande escala", segundo definição de Lins Ribeiro (2008)[57], pode acarretar, como se viu no caso das empreiteiras, da MPX, da EGASUR e da Vale (Bayóvar), problemas de gravidade considerável, que tendem a se agravar na medida em que pesem outros fatores (conflitividade, movimentos indígenas, ambiente institucional, etc.)

Presença de financiamento brasileiro: a presença de financiamentos brasileiros nas atividades de transnacionais brasileiras não representa em si fator a explicar problemas enfrentados. Ela pode, no entanto, como no caso da Odebrecht (Equador) e OAS (Bolívia), ampliar o escopo de um eventual conflito, ao envolver o governo brasileiro, acusado de cumplicidade com planos de "expropriação" das riquezas nacionais bolivianas ou de ameaça à soberania econômica no estabelecimento de condições de financiamento abusivas para o Equador[58].

Comportamento da empresa/preparo dos executivos: um último fator a pesar em alguns dos casos estudados foi a falta de preparo ou experiência dos executivos, o que levou suas subsidiárias a tomar decisões equivocadas ou a não saber identificar e proteger-se de determinadas idiossincrasias de natureza social ou política. Casos como o da MPX no Chile e da Vale na Argentina são exemplos dessa situação.

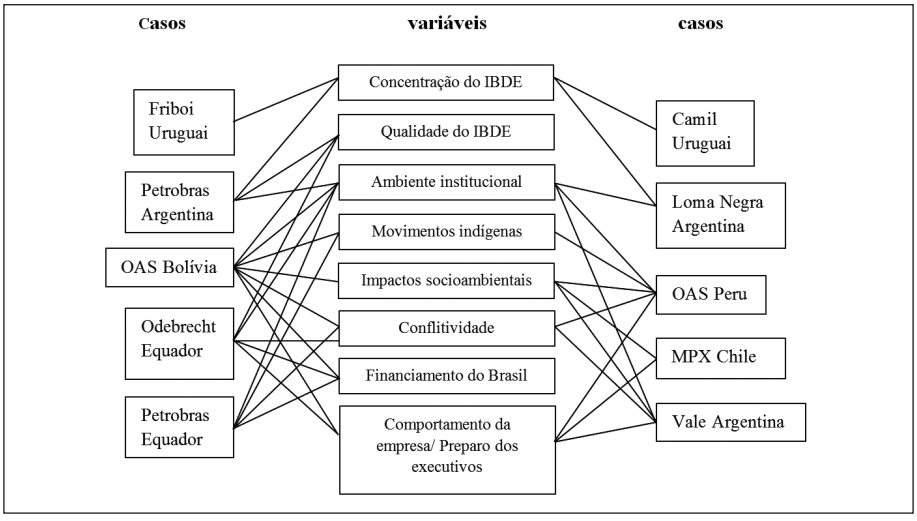
57 "Grandes projetos de infraestrutura, como canais, ferrovias, represas e outras grandes obras que formam a quintessência dos chamados 'projetos de desenvolvimento'", e que teriam como características principais o gigantismo, o isolamento e o caráter temporário; o volume de capitais financeiros envolvidos e o consequente endividamento da entidade que contraiu esse financiamento; o envolvimento de instituições poderosas, como organizações governamentais e multilaterais, bancos e corporações industriais; a magnitude dos potenciais impactos socioambientais, tanto sobre territórios como populações (deslocamentos e reassentamentos) (2008, p. 112).

58 Ver: <http://www.auditoriadeuda.org.ec/images/stories/documentos/informe_final_CAIC.pdf>, p. 105-121.

Estabelecendo um modelo analítico

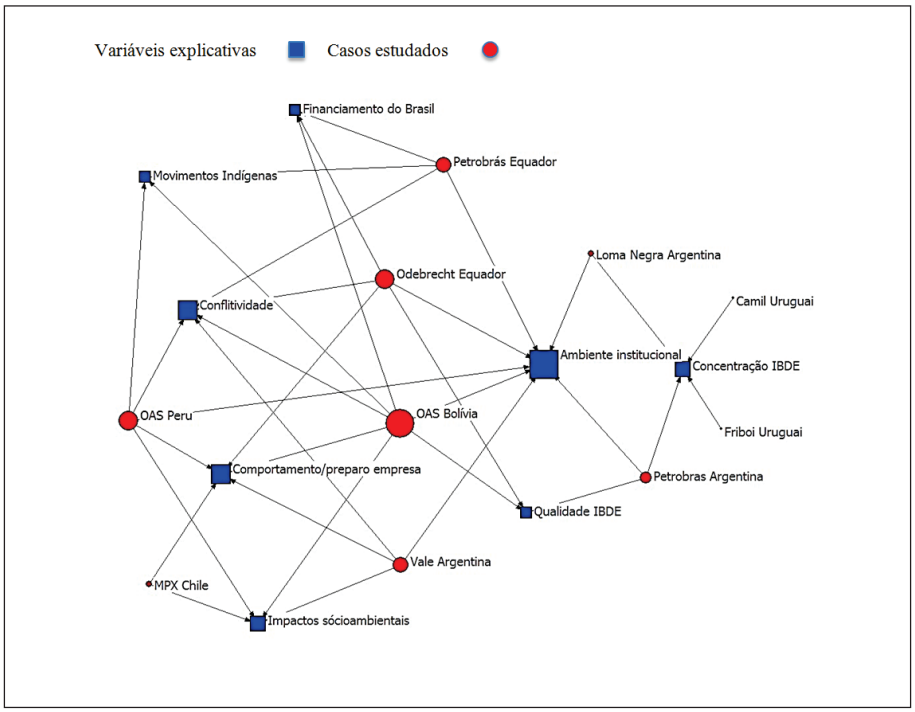
Tendo como base as entrevistas qualitativas realizadas com os diferentes atores envolvidos nos casos estudados, foi possível, a partir da identificação de ocorrência das diferentes variáveis explicativas, formular um modelo analítico que ponderasse, ainda que sem precisão matemática, a importância relativa de cada fator. A partir desse levantamento e das matrizes de dados elaboradas, é possível construir as duas figuras abaixo. A primeira alinha, em colunas separadas, os diferentes casos e seus fatores explicativos, relacionando uns e outros por meio de traços. A segunda consiste em sociograma realizado com o programa de análise de redes Ucinet, que estabelece mapeamento visual das relações entre fatores ponderados, destacando os de maior ocorrência (centralidade)[59].

Figura 1. Relação entre variáveis explicativas e casos estudados



59 O programa pondera matematicamente o peso das variáveis e de suas diferentes conexões, produzindo gráfico em que as variáveis com maior número de ocorrências e maior quantidade de conexões (maior "centralidade") situam-se no centro do sociograma, representadas por figuras de maior tamanho. Variáveis com menor número de ocorrências e/ou conexões (periféricas), ao contrário, situam-se às margens do sociograma, representadas por figuras de menor tamanho.

Figura 2. Sociograma das relações entre variáveis explicativas e casos estudados



Fonte: Elaboração própria.

Da leitura das duas figuras, extrai-se que determinadas variáveis, como ambiente institucional, comportamento das empresas, conflitividade e impactos socioambientais, tiveram maior ocorrência nos diferentes casos estudados, constituindo, assim, os problemas mais frequentemente encontrados pelas empresas, de acordo com a pesquisa realizada. Por outro lado, ao se considerarem os casos isoladamente, percebe-se que aqueles com maior incidência de variáveis explicativas ocorreram em países andinos, como Bolívia, Equador e Peru. Essa constatação é consistente com o fato de que alguns dentre esses países apresentam ambientes de negócios considerados menos favoráveis (Banco Mundial, World Economic Forum, etc.), e de que todos contam com elevado índice de conflitividade, frequentemente associado à ascensão de movimentos de cunho étnico-ecológico, conforme as conclusões de Bengoa (2007), Zaffaroni (2012) e Molina (2010).

Em seu conjunto, a pesquisa apresentada resumidamente no presente artigo aponta, mais do que soluções aos problemas expostos, a necessidade de se aprofundar uma reflexão, tanto de âmbito acadêmico como diplomático, sobre os diferentes aspectos relacionados à crescente presença de empresas brasileiras no mundo e, em particular, na América do Sul, região na qual essa projeção empresarial poderá ter as maiores consequências políticas.

Fontes de Pesquisa

Principais entrevistas citadas:

BOLÍVIA: Carlos Mesa Gisbert (ex-Presidente da República); Fernando Molina (Diretor Fundación Vicente Pakos Kanki); Ricardo Martins (Diretor OAS), Frederico César de Araújo e Marcel Fortuna Biato (Embaixadores do Brasil).

CHILE: Pedro Litzek (Gerente-geral da MPX); Antônio Prado (Secretário-Executivo Adjunto da CEPAL).

ARGENTINA: Juan Roza (Diretor de Assuntos Institucionais - Loma Negra); Ariel Palácios (Jornalista); Cecilia Martin (Unión Industrial Argentina); Dante Sica, (Consultora ABECEB); Carlos Alberto da Costa, (Gerente-geral Petrobras Argentina); César Felício (Jornalista); Sebastián Parigi (Vale)

BRASIL: Luciene Machado (BNDES); Sandra Rios (CINDES).

Bibliografia citada:

AHLQUIST, John S. (2006) "Economic Policy, Institutions, and Capital Flows: Portfolio and Direct Investment Flows in Developing Countries", em: *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, setembro, p. 681-704.

AZEREDO José Raphael L.M. de (2010) "O Investimento Brasileiro na Argentina no Século 21 – Desafios para a Atuação Diplomática Brasileira". Tese apresentada no LVI CAE, Brasília, D.F.

BENGOA, José (2007). La Emergencia Indígena en América Latina, Fondo de Cultura Económica, Santiago.

CALDERÓN, Fernando (Org.) (2012). La Protesta Social en América Latina. Cuadernos de Prospectiva Política – PNUD/PAPEP. Grupo Editorial Siglo Veitiuno, Buenos Aires. CEPAL (2011 e 2012) La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Santiago.

CINDES (2008) "O Brasil na América do Sul: Promovendo a Integração e a Cooperação Regionais". Breves CINDES nº 7. Rio de Janeiro, julho.

CNI (2007). Os Interesses Empresariais Brasileiros na América do Sul, Brasília, Confederação Nacional da Indústria.

CYRINO, Alvaro B. & Betania Tanure (2010). "Trajetória das multinacionais brasileiras: Lidando com os obstáculos, desafios e oportunidades no processo de internacionalização", em RAMSEY, Jase e André Almeida (Orgs.). A Ascensão das Multinacionais Brasileiras. Belo Horizonte, Elsevier.

CYRINO, Alvaro B., Moacir de M. Oliveira Junior e Erika P. Barcellos (2010), "Evidências sobre a internacionalização de empresas brasileiras", em OLIVEIRA.

FONSECA, Carlos da (2014) "A expansão econômica brasileira na América do Sul: Uma perspectiva política". Revista Política Externa, Vol. 23/2, p. 49-69.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL (2011). "Ranking das Transnacionais Brasileiras 2011" - FDC. Disponível em: <http://www.fdc.org.br/pt/publicacoes/Paginas/default.aspx>.

GAITÁN, Flavio (2012). "Argentina tras el colapso: Retorno del Estado Desarrollista? "Artigo apresentado no Congresso da Latin American Studies Association, São Francisco, maio de 2012. Disponível em: <www.lasa.international.pitt.edu>.

GOULART, L. e C.A. VINAGRE (1996). Internacionalização das Empresas Brasileiras. Belo Horizonte, Fundação Dom Cabral e Qualitymark.

GALARZA, Napoleón e Fernando Villavicencio (2007). Ecuador, Peaje Global: De la hegemonía de USA a la hegemonía de Brasil? – Império Verde-Amarelo, PH Editores, Quito.

GOUVÊA, Raul e Tharcisio B.S. Santos (2004). "Uma estratégia de internacionalização: as multinacionais brasileiras", em: *Revista de Economia e Relações Internacionais*, Vol 3, nº5, julho, p. 75-94.

GOUVEIA, Carlos Felipe de Souza (2010). Estratégias de Internacionalização de Empresas Multinacionais Brasileiras: Teoria *Versus* Prática. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

IGLESIAS, Roberto e Pedro da M. Veiga (2002). "Promoção de Exportações via Internacionalização das Firmas de Capital Brasileiro", em: O Desafio das Exportações, PINHEIRO, Armando C., Ricardo Markwald e Lia Valls Pereira (Orgs.). Rio de Janeiro, BNDES.

INSTITUTO ROSA LUXEMBURGO *et al. (2009)* Empresas Transnacionais Brasileiras na América Latina: um Debate Necessário, Expressão Popular, São Paulo.

JENSEN, Nathan M. (2003). "Democratic Governance and Multinational Corporations: Political Regimes and Inflows of Foreign Direct Investment", em: *International Organization* Vol. 57, nº3, p. 587-616.

LEROY, Jean Pierre & Julianna Malerba (Orgs.) (2005). Petrobras: integración o explotación? FASE, Rio de Janeiro.

LIBERMAN, Ajejandro M. (2012), "Adaptación del populismo y el acogimiento de las minorías en Argentina en la última década". Artigo apresentado no Congresso da Latin American Studies Association, São Francisco, maio de 2012. Disponível em: <www.lasa.international.pitt.edu>.

LINS RIBEIRO, Gustavo. (1987) "Cuanto Más Grande Mejor? Proyectos de Gran Escala: Una Forma de Producción Vinculada a la Expansión de Sistemas Económicos", em: *Desarrollo Económic*o, v. 27, nº 105, abril/junho, p. 3-27.

MOLINA, Fernando (2011). El Pensamiento Boliviano sobre Recursos Naturales, Editora Fundación Vicente Pazos Kanki, La Paz.

OLIVEIRA JUNIOR, Moacir M. (et al.) (2010). Multinacionais Brasileiras: Internacionalização, Inovação e Estratégia Global, Porto Alegre, Bookman.

PRADHAN, J.P. (2006). "Quality Of Foreign Direct Investment, Knowledge Spillovers And Host Country Productivity A Framework Of Analysis", Working Paper - Institute For Studies In Industrial Development, New Delhi.

PRZEWORSKI, Adam & Fernando Limongi, "Political Regimes and Economic Growth," Journal of Economic Perspectives, 1993, p. 51-69.

RIOS, Sandra P. e Roberto Iglesias (2008). "Investimentos brasileiros na América do Sul: as perspectivas dos países andinos". FUNCEX, julho de 2008. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02008.pdf>.

ROSSI, Alejandro (2009). "La política de las reformas Kichneristas", in Debates Latinoamericanos - Universidad de Buenos Aires, ano 7, nº 12, abril.

TREVISAN, Pedro. Carla Molina, Bárbara Vallejos e Pablo Rivera. (2012). "Integración ó Invasión? Perspectivas desde el Cono Sur ante la Expansión del Capital Brasileño en la Región", Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago.

UNCTAD Training Manual on Statistics for FDI and the Operations of TNCs. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/diaeia20091_en.pdf>.

_____ World Investment Report 1999. "Foreign Direct Investment and the Challenge of Development", United Nations, Nova York e Genebra. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/wir1999_en.pdf>.

_____ World Investment Report 2006. "FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development". United Nations, Nova York e Genebra. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/wir2006_en.pdf>.

ZAFFARONI, Eugenio R. (2012). La Pachamama y el Humano, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires.

O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (2010-2011)

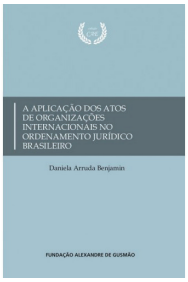
Brazil in the United Nations Security Council (2010-2011)

Organizadores:
Maria Luíza Ribeiro Viotti
Regina Maria Cordeiro Dunlop
Leonardo Luís Gorgulho N. Fernandes

O livro registra diversos aspectos da atuação do Brasil durante seu mais recente mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Reúne os discursos pronunciados pelo Brasil sobre os temas mais relevantes tratados pelo CSNU no período, antecedidos de textos introdutórios que contextualizam a questão, expõem a visão brasileira e fornecem informação essencial para o entendimento do tratamento dado ao assunto. Relaciona, por fim, as decisões adotadas pelo CSNU ao longo do biênio sobre cada um dos temas.

É uma contribuição ao estudo da política externa brasileira contemporânea e um testemunho do trabalho da diplomacia nacional em questões centrais para a estabilidade e a paz mundiais, ingredientes essenciais para a consecução das mais altas aspirações brasileiras de desenvolvimento, prosperidade, justiça social e amizade com todos os povos.

(Texto extraído da Apresentação do livro, de Maria Luíza Ribeiro Viotti)



A Aplicação dos Atos de Organizações Internacionais no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Daniela Arruda Benjamin

As Organizações Internacionais têm assumido crescente papel de regulação do sistema internacional, mediante a adoção, em seu âmbito, de um conjunto cada vez mais amplo de regras e princípios. Essas normas incidem não apenas sobre o funcionamento do sistema internacional, mas também sobre os ordenamentos jurídicos de seus Estados-membros. Cada vez mais, os atos emanados de organismos internacionais têm impacto significativo sobre a formulação de políticas públicas e a elaboração de normas jurídicas internas.

O livro de Daniela Arruda Benjamin apresenta o panorama da ação normativa das Organizações Internacionais, discutindo seu alcance, e examina a prática brasileira – quadro legal e jurisprudência – na aplicação interna dos atos emanados de tais organismos. Com vistas à promoção de maior segurança jurídica, transparência e agilidade na aplicação, o trabalho discute a importância de uma regulamentação adequada do tema no Brasil e reúne os elementos para possível iniciativa legislativa nesse sentido.

A América do Sul no Discurso Diplomático Brasileiro

Luís Cláudio Villafañe G. Santos

Com este livro, os estudiosos em relações internacionais e, além deles, os que se interessam pela construção da identidade brasileira, têm muito a ganhar. A escolha do tema amplia e renova as formas tradicionais de pensar o Brasil nas Américas. Luís Cláudio Villafañe mostra, com clareza e competência, como se constrói um espaço de atuação diplomática.

A geografia é um dado, fixo; assim, a questão é a narrativa que dela se extrai. Nesse sentido, mostra, como passo preliminar do seu estudo, como se desenvolve no plano conceitual, a começar ainda no século XIX, a criação de uma determinada ideia de América Latina e como o conceito ganha autonomia. Mostra que só se pode falar na consolidação do conceito de América Latina após a Segunda Guerra Mundial, em especial coma fundação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal). Chegando ao presente, e voltando-se para o quadro das relações internacionais, mostra que a incorporação da América do Sul ao eixo do discurso (e ação) da diplomacia brasileira nasce em parte como contraponto às propostas americanas de uma área de livre-comércio para o continente, a Alca.

A história conceitual se faz ao lado da história diplomática, não a explica totalmente, mas é indispensável para entender as opções, alternativas e variantes dos atores, a começar pelos presidentes e chanceleres. Ao leitor, se revela, com clareza, a maneira como surge e como se desenvolve a ideia de América do Sul, assim como as possibilidades de seu emprego político. Circunstâncias modelam a criação da ideia que, uma vez introduzida no discurso diplomático, passa a ser ela mesma uma circunstância que delimita a própria atividade diplomática.

(Texto extraído do Prefácio do livro, de Gelson Fonseca Jr.)

Crise e Reforma da Unesco – Reflexões sobre a Promoção do Poder Brando do Brasil no Plano Multilateral

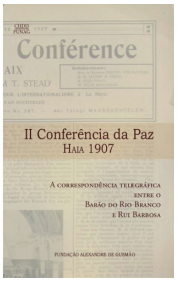
Nilo Dytz Filho

Nilo Dytz nos proporciona uma visão de conjunto do campo de atuação da Unesco desde sua criação até o momento atual de revisão e consolidação de sua área de alcance, à luz das profundas mudanças no cenário internacional e da importante crise financeira que limita profundamente sua capacidade de ação.

Ao mesmo tempo, sustenta que a identificação dos valores defendidos pela Unesco com a visão positiva da sociedade brasileira no imaginário mundial – uma sociedade multicultural e multiétnica em permanente harmonia – proporcionam ao Brasil um diferencial de poder branco a ser explorado na busca pela ampliação da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O livro proporciona completa análise sobre a visão estratégica de ampliação do envolvimento do Brasil com a Unesco de modo a posicionar adequadamente o País diante da reforma e da crise da Organização. Salientando o pioneirismo do Brasil no desenvolvimento de novos conceitos para a valorização e promoção da diversidade cultural, demonstra como o país tem sido ator imprescindível nos movimentos que buscam incrementar o diálogo intercultural e o estabelecimento de uma cultura da paz

(Texto extraído da Apresentação do livro, de Maria Laura da Rocha)



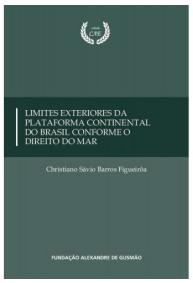
II Conferência da Paz – Haia 1907
A correspondência Telegráfica entre o Barão do Rio Branco e Rui Barbosa

CHDD/FUNAG

A publicação da série de telegramas entre Rio Branco e Rui Barbosa durante a Segunda Conferência de Paz de Haia de 1907 constitui alto serviço à política externa brasileira e à cultura nacional. A Conferência teve como principal assunto o debate de proposta-surpresa dos Estados Unidos, com o apoio da Alemanha e do Reino Unido, de criar uma Corte Internacional de Justiça composta por juízes permanentes nomeados por oito a nove potências (Estados Unidos e países europeus) e os restantes sete ou oito postos pelas demais nações, em caráter rotativo. Contra tal iniciativa, o Brasil e demais países das América Latina, acompanhados por alguns Estados europeus e asiáticos, se insurgiram.

O que se tem em mãos, neste livro, não é uma série de documentos solenes e estáticos, mas sim um conjunto de cenas, quadro a quadro, de um verdadeiro filme de ação, que poderia ser intitulado "A estreia do Brasil no mundo", ou "Igualdade se conquista", ou "As duas águias de Haia".

(Texto extraído do Prefácio do livro, de Carlos Henrique Cardim)



Limites Exteriores da Plataforma Continental do Brasil conforme o Direito do Mar

Christiano Sávio Barros Figueirôa

O livro examina o processo de definição dos limites exteriores da plataforma continental do Brasil de acordo com o regime estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS). Nesse processo, o Governo Brasileiro busca afirmar direitos soberanos sobre os recursos de espaço marítimo de, pelo menos, cerca de 960 mil km².

A título de comparação, a área reivindicada pelo Brasil além das 200M corresponde a mais de 10% da superfície terrestre do país e a uma área maior que a área terrestre da Venezuela ou que os estados de São Paulo e de toda a região Sul.

O Brasil foi o segundo país no mundo e o primeiro em desenvolvimento a apresentar à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) proposta de bordo exterior de sua plataforma continental além das 200M, em maio de 2004. O interesse na definição dos limites exteriores da plataforma continental deriva do extenso litoral do nosso país e das características do nosso relevo submarino.

O livro analisa a evolução do regime da plataforma continental antes da UNCLOS, examinando a posição brasileira sobre a plataforma continental, as iniciativas internas para o mapeamento de seus limites e recursos e, em especial, a ação do país no procedimento de exame e recomendações da CLPC sobre a proposta brasileira de bordo exterior além das 200M. São ainda tratadas as iniciativas de cooperação relacionadas à experiência acumulada pelo Brasil no levantamento dos limites de sua plataforma e no procedimento com a CPLC, nos quais o País teve atuação pioneira.

(Texto extraído da Introdução do livro)

VI BRICS Academic Forum

Organizadores:
Renato Coelho Baumann das Neves
Tamara Gregol de Farias

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul compartilham interesses relacionados ao desenvolvimento de nossos povos e à visão de uma ordem internacional mais justa e inclusiva que possa avançar nesses objetivos comuns. Para tanto, é ainda necessário ultrapassar a distância geográfica e cultural entre nossos países. Devido à importância dada ao BRICS pela política externa brasileira, devemos promover e expandir trocas mútuas e conhecimento, assim como devemos projetar nossos valores, ideias e percepções na cena internacional.

O Fórum Acadêmico está se tornando crescentemente relevante não apenas para a sociedade civil, mas também dentro dos governos envolvidos, a fim de aprofundar a discussão sobre a promoção e a facilitação da parceria e da cooperação entre nossos países.

Os artigos deste livro orientam-se pelo objetivo comum de fornecer análises e percepções como resultado de debates e iniciativas de pesquisa sobre assuntos de interesse específico para o desenvolvimento dos membros do BRICS e a melhoria de suas sociedades e sobre o papel do BRICS na governança global.

Sem dúvida, esses artigos serão de grande utilidade no aprofundamento da avaliação de tópicos de interesses comuns para diferentes países. Eles têm também o mérito de proporcionar aos leitores de relações internacionais algo a mais como base para suas opiniões quando pesquisarem o BRICS e seus objetivos, necessidades e aspirações coletivas.

(Texto extraído da Apresentação do livro, de Sérgio Eduardo Moreira Lima)

Esta publicação foi elaborada com as fontes Garamond,
Georgia, Myriad Pro e Trajan Pro, versões open type.