coleção Relações Internacionais

Os desafios e oportunidades na Relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Ministro Paulo Roberto de Almeida

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Gelson Fonseca Junior

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva
Embaixador Gelson Fonseca Junior
Embaixador José Estanislau do Amaral Souza
Embaixador Eduardo Paes Saboia
Ministro Paulo Roberto de Almeida
Ministro Paulo Elias Martins de Moraes
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, 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 para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Pedro Henrique Batista Barbosa
(Organizador)

Os desafios e oportunidades na Relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília – 2017

Direitos de publicação reservados à
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
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
André Luiz Ventura Ferreira
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

As opiniões emitidas no presente trabalho representam pontos de vista pessoais dos autores e não têm, de forma nenhuma, caráter oficial, não estabelecendo, portanto, qualquer relação com a política exterior do governo brasileiro.

Impresso no Brasil 2017

D441 Os desafios e oportunidades na relação Brasil-Ásia na perspectiva de jovens diplomatas / Pedro Henrique Batista Barbosa (organizador). – Brasília : FUNAG, 2017.

528 p. - (Coleção relações internacionais)
ISBN 978-85-7631-688-6

1. Relações exteriores - Brasil - Países da Ásia. 2. Comércio exterior – Brasil – Países da Ásia. 3. Agrupamento Brasil-Rússia-Índia-China-África do Sul (BRICS). 4. Diplomacia - Brasil. I. Barbosa, Pedro Henrique Batista. II. Série.

CDD 327.8105

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Conhecimento real é saber a extensão da própria ignorância.
Confúcio

Mais importante que adquirir uma grande sabedoria é a humildade na hora de transmiti-la.
Lao-Tsé

AGRADECIMENTOS

Ao embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima, presidente da FUNAG, e a toda a sua equipe, por acreditarem no meu projeto de publicação e por o apoiarem desde o primeiro minuto.

Ao embaixador Georges Lamazière, subsecretário da Ásia e do Pacífico, por não só apoiar o projeto, como também prefaciar o livro.

Aos professores Oliver Stuenkel e Adriana Abdenur, por aceitarem se juntar a essa obra.

A todos os coautores, que se dispuseram a compartilhar um pouco da experiência que adquiriram defendendo os interesses nacionais junto com os países asiáticos.

Aos embaixadores Cesário Melantonio Neto, Roberto Colin, Wanja Campos da Nóbrega, Manuel Innocencio, Flávio Damico e Cláudio Lins; ministros Cláudia Vieira dos Santos, Ricardo Ribeiro da Silva, João Marcos Paes Leme e Augusto Souto Pestana; conselheiros Marcelo Salum e Maurício Bernardes; e secretárias Gabriela Resendes e Helena Melchionna. No papel de revisores dos textos, seus comentários e notas foram valiosos para enriquecer os artigos.

Aos ministros e ex-chefes Gustavo Rocha Menezes e Orlando Leite Ribeiro, cujos ensinamentos foram indispensáveis para o meu aprimoramento profissional e intelectual.

E, por fim, mas não menos importante, a Deus e a minha família, que me ensinou que o único caminho é acreditar e perseverar.

SUMÁRIO

Apresentação.....13

Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Prefácio 17

Embaixador Georges Lamazière

Capítulo 1
Uma tentativa brasileira de entender o
funcionamento do governo e do setor privado da China 21

Germano Faria Corrêa e Pedro Henrique Batista Barbosa

Capítulo 2
Brasil e Japão: construindo uma agenda
global comum 65

João Augusto Costa Vargas

Capítulo 3
Brasil-Índia: construindo uma parceria
estratégica – a cooperação entre dois gigantes democráticos
do século XXI.....103

Paulo Antônio Viana Júnior

Capítulo 4
Brasil e Rússia: a construção da parceria estratégica
no pós-Guerra Fria 135

Igor Abdalla Medina de Souza

Capítulo 5
Relações Brasil-Coreia do Sul 173

Gustavo Gerlach da Silva Ziemath e
Adriano Giacomet Higa de Aguiar

Capítulo 6
Aspectos estratégicos das relações entre
Brasil e Coreia do Norte 201

Eduardo Figueiredo Siebra

Capítulo 7
Relações Brasil-Sudeste Asiático/ASEAN.....239

Rafael Alonso Veloso

Capítulo 8
Brasil e Austrália: além da tirania da distância 275

Henry Pfeiffer

Capítulo 9
Vinte e cinco anos de relações bilaterais
entre o Brasil e os países da Ásia Central.....301

Fabiano Joel Wollmann

Capítulo 10
BRICS, IBAS e o contexto das relações
entre o Brasil e a Ásia 339

José Carlos Silvestre Fernandes

Capítulo 11
Os caminhos para a diplomacia brasileira no Paquistão.....381

Pedro Henrique Chagas Cabral

Capítulo 12
Relações Brasil-Afeganistão: anatomia,
diagnóstico e prognóstico.....413

Thomaz Alexandre Mayer Napoleão

Capítulo 13
O Irã contemporâneo: perspectiva histórica e relações
com o Brasil.....459

Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho

Capítulo 14
Relações Brasil-Bangladesh: desafios para a construção
da parceria 497

Hugo Freitas Peres

APRESENTAÇÃO

O Itamaraty é uma casa de estudo, pesquisa e memória, estruturada na promoção e na defesa do interesse nacional. Os diplomatas que nela ingressam têm consciência do legado da instituição e de seus maiores na formação do Brasil. Nem todas as chancelarias podem ostentar esse papel histórico. Ele é a consequência do compromisso com tradições e com a busca da excelência na prática da diplomacia. Após o êxito na negociação dos limites territoriais brasileiros, a atividade da chancelaria está voltada à superação dos desafios para o alcance do desenvolvimento por meio da cooperação, da integração regional e da participação no ordenamento internacional. Para tanto, são necessários disciplina, rigor na análise, profissionalismo e, sobretudo, a crença na ética, nos princípios e valores que fundamentam a ação diplomática do país. Esse esforço pressupõe também a existência de uma *weltanschauung*, uma visão do mundo, e uma estratégia de inserção internacional.

A coletânea de ensaios que compõem o presente livro é testemunho do compromisso de uma nova geração de diplomatas com a pesquisa, a reflexão e a prática da diplomacia. Não se trata somente de um exercício acadêmico, mas de um esforço singular de reflexão de profissionais a respeito da formulação e da execução da política externa para com a região mais dinâmica do planeta, e

também a mais distante geograficamente. É tarefa da diplomacia promover o conhecimento mútuo e a aproximação do Brasil com os países asiáticos, bem como os benefícios que dela possam decorrer.

A iniciativa desta obra partiu do secretário Pedro Henrique Batista Barbosa que, junto com colegas, buscou estimular o pensamento sobre as mudanças do panorama internacional a partir da ascensão da região da Ásia-Pacífico. O projeto inspirou-se no trabalho de outro diplomata e professor do Instituto Rio Branco, Samo Gonçalves, em livro editado, em 2016, pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Aquele tampouco era publicação de natureza acadêmica, voltada para a análise de teorias das relações internacionais e de sua aplicação em meio ao universo da política entre os Estados. Seu escopo estava ligado à prática da diplomacia por parte dos agentes de política externa, da leitura que fazem dos temas econômicos da agenda internacional. No caso do presente livro, trata-se da observação da realidade dos países em que os autores exercem suas funções, ou a respeito de regiões que concentram sua atenção e responsabilidades institucionais.

Segundo os autores, da mesma forma que, no início do século XX, o eixo de poder deslocou-se da Europa para a América do Norte, o que foi percebido pelo Barão do Rio Branco, constata-se, hoje, a ascensão da região da Ásia-Pacífico como polo dinâmico da economia mundial com crescente influência política, inclusive nos órgãos de decisão multilaterais. Diante desse novo cenário, é importante que os jovens diplomatas brasileiros, sobretudo aqueles que se ocupam dos temas atinentes às relações do Brasil com a Ásia-Pacífico, se mantenham preparados para promover e defender os interesses nacionais.

Nesse contexto, e com base nessas razões, não foi difícil persuadir os editores da oportunidade e do mérito desta publicação, que reflete a percepção de jovens diplomatas com experiência

profissional no acompanhamento das relações do Brasil com países e mecanismos de integração da Ásia-Pacífico, nos seus mais diversos aspectos (políticos, econômicos, financeiros, culturais, científicos etc.). A necessidade de um aprofundamento do debate sobre as questões diplomáticas, especialmente em momento tão complexo, de transições tão rápidas no sistema internacional, é hoje amplamente sentida no Brasil, tanto no mundo acadêmico, como em diversos outros segmentos da opinião pública. O trabalho se propõe a suprir essa demanda, ao sugerir formato distinto do puramente acadêmico, trazendo a perspectiva de profissionais com experiência nos temas.

Além de estimular o conhecimento e a excelência na prática da diplomacia, o objetivo deste livro é o de servir como ferramenta para incentivar os novos profissionais da Casa de Rio Branco a criarem o hábito de pesquisar e escrever obras de qualidade sobre a diplomacia nacional. Contribuirão, assim, para a difusão da política externa brasileira e para a formação de opinião pública a respeito dos grandes temas da agenda internacional contemporânea.

Sérgio Eduardo Moreira Lima
Presidente da Fundação
Alexandre de Gusmão

PREFÁCIO

A carreira diplomática é feita de felizes coincidências. Meu primeiro trabalho no Itamaraty, em 1977, foi na então Divisão da Ásia e Oceania, que cobria à época o conjunto de países que hoje correspondem à Subsecretaria-Geral da Ásia e do Pacífico, cuja chefia recém-assumi. Uma de minhas primeiras tarefas como subsecretário-geral resultou do honroso convite para prefaciar este livro, composto por texto de jovens diplomatas que, como eu, iniciaram suas carreiras lidando diretamente com essa região dinâmica e complexa.

Na época de minha entrada no Itamaraty, com o Pragmatismo Responsável do presidente Geisel e do chanceler Azeredo da Silveira, o Brasil universalizava sua política externa, estabelecendo relações diplomáticas com a República Popular da China e ensaiando aproximação com países asiáticos que já demonstravam encaminhar-se para processo de rápido crescimento econômico. O Japão contava com a segunda maior economia do mundo capitalista, a China começava sua abertura para o mundo, os tigres asiáticos tornavam-se mais conhecidos, mas a crise da dívida e as distâncias geográfica e cultural não contribuíram para que se consolidasse no Brasil uma percepção das oportunidades que a Ásia propiciava.

Desde a virada do século, as relações do Brasil com aquela região cresceram em densidade e complexidade, com fluxos de comércio e de investimentos, por exemplo, maiores do que temos hoje com alguns de nossos vizinhos. Programas de cooperação técnica e atividades culturais também se tornaram mais frequentes, assim como o intercâmbio de turistas e o número de brasileiros residentes na Ásia. A maior interação do Brasil com os países asiáticos – ademais da própria importância política e econômica dessa região – fez com que significativa parte da nossa nova geração de diplomatas se envolvesse direta e intensamente com aquela parte do globo.

Este livro é evidência dessa importância e desse envolvimento. A crescente projeção internacional do Brasil e o novo nível de relacionamento atingido com os países asiáticos exigiram do Itamaraty realocação de recursos humanos – há 40 anos, uma divisão com cinco diplomatas fazia o trabalho que, hoje, é feito por uma Subsecretaria-Geral com 26. Em resposta aos novos desafios, é essencial poder contar com a qualidade intelectual dos jovens diplomatas e suas contribuições para o debate sobre os rumos a seguir.

Os catorze capítulos que compõem esta obra abordam as relações com os principais parceiros do Brasil na Ásia e apresentam reflexões sobre a necessária dinamização das relações com alguns dos países da região. O conjunto de países e de mecanismos inter-regionais analisados indica que nossa diplomacia tem visão abrangente da Ásia, ao mesmo tempo em que se mostra ciente dos desafios e atenta para as diferentes oportunidades nessa complexa região. Ademais das questões econômicas e comerciais, nossos jovens colegas preocupam-se com as comunidades brasileiras na Ásia, as possibilidades de cooperação e a difusão de nossa cultura. Tampouco se esquecem da grande política internacional, não se

abstendo de opinar sobre o papel do Brasil em algumas questões mais complexas e as oportunidades para nosso País em foros internacionais.

É motivo de especial orgulho, para mim, testemunhar que a maioria dos diplomatas que contribuíram com textos para essa obra foram meus alunos quando ocupei o cargo de diretor do Instituto Rio Branco. É um prazer reencontrá-los nesses capítulos, o que reforça minha segurança sobre a formação dos jovens diplomatas brasileiros e suas capacidades para refletir sobre nossa política externa e implementá-la.

Ao tratar de temas como a mais tradicional parceria do Brasil na Ásia, com o Japão, e a mais recente, com a ASEAN, este livro, mais que um conjunto de narrativas sobre a história da nossa política externa na região, ilumina o caminho futuro que nossa diplomacia poderá trilhar na região.

Georges Lamazière

Subsecretário-Geral da Ásia e do Pacífico

CAPÍTULO 1
UMA TENTATIVA BRASILEIRA DE ENTENDER O FUNCIONAMENTO DO GOVERNO E DO SETOR PRIVADO DA CHINA

Germano Faria Corrêa[1] *e Pedro Henrique Batista Barbosa*[2]

Os instrumentos da ciência econômica não são suficientes para analisar uma economia com as características da chinesa. É preciso entender a cultura que está na cabeça dos operadores.
Embaixador Marcos Caramuru de Paiva[3]

1 Ingressou na carreira diplomática em 2011. De fevereiro de 2013 a fevereiro de 2014, participou do programa de imersão no estudo da língua chinesa, em Pequim. Desde fevereiro de 2014, lotado na Divisão de China e Mongólia do Itamaraty. Bacharel em Antropologia pela Universidade de Brasília.

2 Diplomata de carreira desde 2010. Concluiu o Mestrado em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco em 2012, mesmo ano em que realizou missão à China para aprimorar os estudos de mandarim. Trabalhou, de 2012 a 2016, na Divisão de China e Mongólia do Itamaraty. Graduou-se em Direito pela PUC-Rio. Doutorando em Políticas Internacionais pela Universidade do Povo da China (Renmin University of China), em Pequim.

3 PAIVA, Marcos Caramuru de. Lendo a Cabeça do Chinês. [S.L.], 2016. Entrevista concedida ao portal Valor Econômico em 6/5/2016.

Introdução

China: terra de superlativos

Há algumas décadas, poucos teóricos em relações internacionais arriscavam prever que a China se tornaria novamente potência de grande porte e influência no sistema mundial, recuperando a posição de hegemonia que ocupou séculos atrás, mas que foi perdida com o advento da Revolução Industrial na Europa e a subsequente ocupação do país por forças estrangeiras. Essencialmente agrária, recém-saída de uma guerra civil e de uma guerra de libertação nacional, a China do pós-Segunda Guerra Mundial pouco se parece com a sua versão século XXI.

A China de hoje é uma terra de superlativos, que acumula números expressivos e conquistas nas principais áreas de competição mundiais e que se projeta crescentemente como potência destinada a ocupar papel de preponderância na configuração do sistema de poder global que se descortinou após a Guerra Fria.

De acordo com dados do FMI, a China passou, em 2014, a ser a maior economia do mundo, em termos de PIB/PPP[4], ao atingir o patamar de US$ 18 trilhões, enquanto os EUA alcançaram a cifra de US$ 17,4 trilhões. O PIB do país, em 2015, foi, pelo critério PPP, da ordem de US$ 20,85 trilhões, com previsão de chegar, em cinco anos, a US$ 30,78 trilhões, quase 20% do total mundial.

Esse resultado foi obtido após um período de excepcional dinamismo econômico: durante quase três décadas, a partir do início das reformas econômicas de Deng Xiaoping[5] em 1979, a

4 Produto interno bruto por paridade de poder de compra.

5 Deng Xiaoping (邓小平, 1904-1997), embora nunca tenha exercido a função de secretário-geral do Partido Comunista da China (PCC) ou de presidente da República Popular da China (RPC), foi, de fato, a principal liderança chinesa de 1978 a 1992, período em que implementou diversas reformas econômicas no país.

China manteve uma taxa média de crescimento real de cerca de 10%, caso único na história econômica moderna. Sua contribuição ao crescimento mundial passou de 5% na década de 1980 para 25% de 2000 a 2014. Neste último período, foi a economia que mais contribuiu para o crescimento da economia mundial, superando os Estados Unidos[6].

O crescimento econômico chinês decorreu de vários fatores, entre os quais da estratégia estatal de promover o país como plataforma de exportação, por meio da inserção competitiva de sua economia nas cadeias globais de valor. O estabelecimento de zonas econômicas especiais no sul do país (nas cidades de Shenzhen, Zhuhai e Shantou, na província de Cantão, e em Xiamen, província de Fujian) atraiu muitas empresas multinacionais, que, junto com parceiros locais, realocaram suas fábricas em busca de reduzidos custos de produção. Consequentemente, a China começou a desempenhar um papel crescente no comércio global, com participação significativa nas redes mundiais de produção e distribuição, a ponto de se tornar, em 2009, o principal exportador mundial e, em 2013, a primeira potência comercial global. Com uma corrente de comércio de US$ 3,96 trilhões em 2015 e um saldo que ultrapassou US$ 593 bilhões[7], a China tornou-se parceiro privilegiado da imensa maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em 2015, a China foi o principal parceiro comercial de nada menos que 120 países[8].

6 NU. CEPAL, Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, p. 39. Cidade do México: CEPAL, 2016.

7 Dados da Administração Geral das Aduanas da RPC. Disponíveis em: <http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49667/info785157.htm>.

8 CHADE, Jamil. O Brasil quer "corrigir" relação com a China. O Estado de S. Paulo. São Paulo, 21 de julho de 2016.

Além de se consolidar como o principal exportador e o segundo importador mundial de bens[9], e o terceiro maior exportador e segundo importador de serviços em 2015[10], transformou-se em importante mercado consumidor e importador de matérias-primas. De acordo com dados da Cepal de 2013, a China consumiu cerca de metade da produção mundial de carvão, zinco, alumínio, cobre e carne de porco; 30% das exportações de soja; e pouco mais de 10% do comércio de petróleo[11].

Toda essa pujança comercial favoreceu o acúmulo de reservas internacionais, que ultrapassaram US$ 3 trilhões em fins de 2016. Favorecido por uma elevada taxa de poupança interna, o governo implementou vigorosa política de investimentos em infraestrutura, cujo setor respondeu por quase 50% do PIB em 2015. Nos últimos anos, o país construiu mais aeroportos e mais quilômetros de trilhos para trens de alta velocidade do que o restante do mundo; edificou a mais longa ponte e quase a metade dos arranha-céus do planeta; e desenvolveu 167 supercomputadores, ultrapassando os Estados Unidos como país com o maior número dessas supermáquinas no mundo.

Historicamente receptor de imensos fluxos de investimento estrangeiro direto, o país tem-se consolidado, desde meados da década de 2000, como importante exportador de capital. Por meio da promoção do aumento dos investimentos chineses no exterior no contexto da estratégia governamental intitulada de "going out"[12],

9 STATISTA. Top 20 export countries worldwide in 2015. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/264623/leading-export-countries-worldwide/>. Acesso em: 12 ago. 2016.

10 WORLD DATA ATLAS. Disponível em: <https://knoema.com/atlas/ranks/Imports-of-services>. Acesso em: 12 ago. 2016.

11 NU. CEPAL, Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible, p. 40. Cidade do México: CEPAL, 2016.

12 A "going out strategy", estabelecida no X Plano Quinquenal (2001-2005), busca expandir a presença comercial de empresas chinesas no exterior e apoiar o crescimento doméstico mediante acesso a recursos naturais, novas tecnologias e mercados.

em 2014, pela primeira vez, o fluxo de investimentos chineses no estrangeiro superou aquele de investidores externos na China. A "Heritage Foundation" e o "American Enterprise Institute" estimam que, somente em 2016, os investimentos chineses no exterior tenha alcançado a marca de US$ 245 bilhões, concentrados em energia e transportes. Na África, onde companhias chinesas realizam vultosos investimentos em *commodities* há anos, avalia-se que o governo, os bancos e as empresas da República Popular da China (RPC) concederam, entre 2000 e 2014, empréstimos no valor de US$ 86,9 bilhões a governos e companhias estatais do continente. O Banco de Desenvolvimento da China (CDB, sigla em inglês), promotor dessa política de estímulo à internacionalização das companhias chinesas, tornou-se o maior banco do mundo em empréstimos ao exterior em 2012, ultrapassando o Banco Mundial.

Não são apenas os números da economia e comércio chineses que impressionam. Os dados dos investimentos do país em ciência, tecnologia e inovação são notáveis. Segundo a Fundação Nacional de Ciências dos Estados Unidos[13], os investimentos chineses em pesquisa e desenvolvimento (P&D) têm crescido em média 20% ao ano desde 2001 (contra 6,7% no resto do planeta), representando, em 2015, 15% dos gastos mundiais. No mesmo ano, representaram aproximadamente 2% do PIB do país, significativamente superior aos 0,73% investidos em 1991. Em 2012, a China ultrapassou os países da União Europeia em investimentos em pesquisa tecnológica.

Com relação ao ensino superior, a China investe aproximadamente 2,5% do PIB no nível universitário (a média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE – é 1,6%). Dos cerca de 7 milhões de estudantes chineses

13 Dados da National Science Foundation. Disponível em: <https://www.nsf.gov/>. Acesso em: jun. 2016.

que se graduaram em 2015, 31,4% é egresso da área de engenharia (contra 5% nos EUA) e 12,3%, de ciências naturais.

O volume de recursos investidos em P&D e no ensino superior explica, em parte, os significativos êxitos que o país tem logrado no setor de alta tecnologia. A abertura econômica para o investimento estrangeiro, as estratégias de atração de tecnologias para serem internalizadas na China e o empenho na produção doméstica de novas tecnologias são elementos fundamentais à base da inovação tecnológica atual na China.

Dentre os setores de tecnologia que se destacam como inovadores na China estão o de equipamentos de comunicação e o de trens de alta velocidade. A China detém atualmente 18% do mercado mundial no setor de equipamentos de comunicação e 41% no setor de trens de alta velocidade. As exportações chinesas de equipamentos de comunicação, que, entre 2005 e 2013 cresceram 9% ao ano, representam 48% de toda a produção das empresas chinesas do setor em 2015. Neste ano, foram vendidos aproximadamente 500 milhões de smartphones na China, sendo 85% deles fabricados por marcas chinesas (Huawei, ZTE, Lenovo, Xiaomi e Coolpad).

A China segue empenhada na transformação de sua economia em direção a um modelo de crescimento mais baseado em inovação e na exportação de produtos e serviços com elevado teor tecnológico, contexto no qual se inserem os lançamentos do "Medium and Long Term National Plan for Science and Technology Development (2005-2020)" em 2006 e do plano "Made in China 2025" em 2015, que estabeleceram, respectivamente, a meta de investimento de 2,5% do PIB em P&D e de transformar a China em um centro mundial de inovação até 2020.

Ambos os planos já começam a mostrar resultados. Desde 2005, o número de solicitações de publicações de patentes na

China tem crescido 17% por ano. Em 2015, o país registrou um milhão de patentes, quase o mesmo número de registros dos três seguintes colocados: Estados Unidos (589 mil), Japão (319 mil) e Coreia (214 mil)[14]. Entre 2000 e 2011, a participação chinesa no mercado internacional de produtos com alta tecnologia passou de 4,3% para 21,4%. Nesses onze anos, as exportações chinesas de produtos de média e alta tecnologia, por exemplo, passaram de 2,7% para 10,6%. A perspectiva é de que, no curto prazo, a China passe a produzir produtos de alto valor tecnológico em condições semelhantes aos oferecidos pelos tradicionais países industriais ocidentais e a melhores preços.

Paralelamente ao seu crescente peso econômico, a China vem ampliando sua presença política no mundo, o que se reflete na expansão da sua cooperação internacional, na participação cada vez mais ativa nos debates sobre os grandes temas globais e sobre a reforma da governança mundial, e na multiplicação de canais de consultas políticas com outros países. Desde a ascensão da quinta geração de líderes chineses em 2013, a política externa da China tem adotado discurso assertivo, por meio da firme defesa dos interesses chineses, como no Mar do Sul da China, ao mesmo tempo em que tem promovido projetos de cooperação, sobretudo nas áreas de comércio e investimentos em infraestrutura.

O presidente Xi Jinping e o primeiro-ministro Li Keqiang multiplicaram as visitas ao exterior e executaram vigorosa "diplomacia de resultados": além de firmarem acordos comerciais, de investimento, infraestrutura, financiamento e exploração energética, anunciaram iniciativas de cooperação em âmbito bilateral e multilateral. Paralelamente, a diplomacia chinesa tem lançado iniciativas de integração regional, como o projeto da

14 WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION. Global Patent Applications Rose to 2.9 Million in 2015 on Strong Growth From China. Disponível em: <http://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2016/article_0017.html>. Acesso em: 23 nov. 2016.

Rota Marítima da Seda do Século XXI e o Cinturão Econômico da Rota da Seda, lançadas originalmente em 2013 e que almejam a interconexão logística da Ásia com a Europa. Esses projetos, referidos pela política externa chinesa pelo termo "um cinturão, uma rota", serão financiadas pelo Banco de Investimentos em Infraestrutura da Ásia (AIIB) – cujas atividades se iniciaram em dezembro de 2015 –, com capital de US$ 100 bilhões, e pelo Fundo da Rota da Seda – anunciado no final de 2014 –, com capital de US$ 40 bilhões.

Nos últimos anos, observou-se um fortalecimento da parceria com países em desenvolvimento, vertente que constitui importante base estratégica da diplomacia econômica chinesa. Multiplicaram-se iniciativas de aproximação com diversas regiões do globo. Mecanismos inter-regionais como o Fórum CELAC[15]-China, o Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), a Cúpula China-Países da Europa Central e do Leste, o Fórum Sino-Árabe de Cooperação (SACF), o Fórum de Macau[16], o ASEAN[17]-China, entre outros, passaram a contar com elevada atenção das autoridades chinesas, o que foi refletido no aumento dos encontros de alto nível e das ações de cooperação. Instrumentos de financiamento foram igualmente criados para dar sustentação financeira a essas iniciativas e ampliar a presença chinesa no sistema financeiro internacional, como o AIIB e o Novo Banco do Desenvolvimento (NDB) e o Acordo Contingente de Reservas (ACR) do BRICS.

Na vertente multilateral, Pequim tem conferido progressiva atenção a organizações e foros como ONU, G20, BRICS, Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia (CICA), Organização de Cooperação de Xangai (OCX), Cooperação

15 Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos.

16 Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa.

17 Associação das Nações do Sudeste Asiático.

Econômica Ásia-Pacífico (Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC), entre outros, onde tem atuado com crescente desenvoltura e protagonismo. Desde o início do atual governo, o país vem adotando postura crescentemente firme e assertiva na defesa de seus interesses, por exemplo, nas Nações Unidas. Em sua primeira visita à organização, em setembro de 2015, o presidente Xi Jinping anunciou medidas de impacto: (i) a criação de Fundo China-ONU para Paz e Desenvolvimento, com recursos de US$ 1 bilhão para os próximos dez anos; (ii) o estabelecimento de força de prontidão chinesa para participar de missões de paz, com 8 mil homens; e (iii) a provisão de US$ 100 milhões, em cinco anos, para a força de reação rápida da União Africana. Em junho de 2015, a China já havia doado US$ 50 milhões à FAO, para financiar a agricultura sustentável em países em desenvolvimento.

Relações bilaterais

Esse novo peso geopolítico e econômico da China teve reflexos no relacionamento com o Brasil. De exportador de produtos básicos e importador de manufaturados e serviços do Brasil nos anos oitenta e noventa, a China exporta hoje para o Brasil majoritariamente máquinas e equipamentos, ao passo que importa basicamente *commodities*, em especial soja, minério de ferro e petróleo, que respondem por mais de 72% das vendas brasileiras à RPC[18]. O intercâmbio comercial com a China saltou de US$ 2,3 bilhões, em 2000 (quando o país respondia por, apenas, 2,1% do comércio total brasileiro), para US$ 58,5 bilhões em 2016 (18,97% da corrente brasileira com o mundo). No mesmo período, o superávit comercial acumulado pelo Brasil foi de US$ 47,6 bilhões. Em 2009, a China passou a figurar não apenas como o maior mercado comprador das exportações brasileiras, mas também como o maior parceiro

18 Dados do MDIC de 2016.

comercial do Brasil. Em 2012, tornou-se igualmente o principal fornecedor de produtos importados pelo Brasil.

Empresas chinesas têm crescentemente destinado recursos ao mercado brasileiro e ganhado participação de destaque em alguns setores. Inicialmente concentrados no setor primário, visando assegurar o fornecimento de recursos naturais para suprir a demanda provocada pelas altas taxas de crescimento da economia chinesa, os investimentos chineses têm deslocado seu foco para o setor industrial (automotivo, eletrônicos, eletrodomésticos, informática, máquinas e equipamentos, entre outros) e agrícola, bem como para as áreas financeira e de infraestrutura, tais como telecomunicações, produção e distribuição de energia, projetos ferroviários, entre outros.

Todo esse dinamismo econômico tem sido acompanhado de progressiva cooperação no campo político. Desde 2004, por exemplo, foram realizados doze visitas e encontros de chefes de estado e de governo, sem mencionar numerosas reuniões em nível ministerial e técnico. Destacam-se, do lado chinês, as visitas do então vice-presidente Xi Jinping (2009), do presidente Hu Jintao (2004 e 2010), do primeiro-ministro Wen Jiabao (2012), do presidente Xi Jinping (2014), do vice-presidente Li Yuanchao (2015) e do primeiro-ministro Li Keqiang (2015). Do lado brasileiro, ressalta a visita do presidente Lula (2004, 2008 e 2009), da presidente Dilma Rousseff (2011) e do presidente Michel Temer (2013, como vice-presidente).

O relacionamento bilateral, que passou do nível de parceria estratégica em 1993 (a primeira lançada entre países em desenvolvimento) para o de parceria estratégica global em 2012, passou a contar com robusto arcabouço político-diplomático, ao estabelecer importantes e abrangentes instrumentos de diálogo intergovernamental. A Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível

de Concertação e Cooperação (COSBAN) e o Diálogo Estratégico Global (DEG) conferem ao relacionamento bilateral elevado grau de institucionalidade que permite o encaminhamento de problemas e pontos de interesse de cada parte em praticamente todas as áreas de cooperação Brasil-China.

Do mesmo modo, a assinatura de documentos de planejamento estratégico, como o Plano Decenal de Cooperação 2012-2021 e os Planos de Ação Conjunta 2010-2014 e 2015-2021, estabelecem objetivos e metas norteadoras ao diálogo bilateral, com vistas a sua ampliação e aprofundamento em todas as suas dimensões – bilateral, plurilateral e multilateral –, com propósitos específicos para os diálogos setoriais do DEG e para as subcomissões da COSBAN.

Tendo em vista os dados e as informações apresentadas acima, observa-se a ascensão de importante ator no sistema de estados, com impactos não negligenciáveis na economia política internacional. Diante desse fenômeno geopolítico e econômico, políticos, tomadores de decisão, empresários e muitos cidadãos perguntam-se não só sobre como reagir a essa nova conjuntura, mas sobretudo, sobre qual seria a melhor maneira de lidar com os chineses.

Este artigo, que reflete o ponto de vista de observadores que acompanharam o desenvolvimento das relações bilaterais nos últimos anos, presta-se a analisar desafios que agentes públicos e privados enfrentam no relacionamento com a China. Parte da constatação de que o Brasil e a China encontram-se, hoje, mais próximos do que jamais estiveram: crescem os investimentos mútuos em vários setores de nossa economia, ampliam-se as trocas comerciais, intensificam-se os projetos conjuntos nas áreas de ciência e tecnologia, espacial, cultural e educacional. Em que pese

todo esse dinamismo, persistem amplas lacunas de conhecimento mútuo que precisam ser preenchidas.

Na primeira parte do texto, serão analisadas algumas peculiaridades do pensamento filosófico chinês que influenciam formas de pensar e agir dos agentes públicos e privados chineses. Num segundo momento, será debatida a cultura empresarial que prevalece no país, cujas peculiaridades tornam o exercício do comércio atividade não trivial. Posteriormente, serão debatidas as características do governo chinês, assim como da atividade e prática diplomática. Por fim, será apresentada análise prospectiva e propositiva sobre o relacionamento Brasil-China, sugerindo possíveis medidas a serem tomadas e caminhos a serem seguidos.

1. Herança histórica e base filosófica

Entre as nações do mundo contemporâneo, a China ocupa lugar singular. O país é herdeiro da única civilização antiga que sobreviveu à passagem do tempo, às vicissitudes das guerras, desastres, fome e disputas políticas. Desde a unificação promovida pela dinastia Qin, em 221 a.C., o estado chinês perdura, ainda que com descontinuidades e transformações, no governo do maior contingente populacional do mundo. Essa profundidade histórica milenar exerce forte influência sobre os modos de agir e pensar dos chineses.

Além da profundidade histórica e densidade cultural, para um observador ocidental, a China representa a diferença extrema. Como afirmou o sinólogo belga Simon Leys:

> *Du point de vue occidental, la Chine est tout simplement* l'autre pôle de l'expérience humaine. *[...] C'est seulement quand nous considérons la Chine que nous pouvons enfin prendre une plus exacte mesure de notre propre identité et que nous commençons à percevoir*

> *quelle part de notre héritage relève de l'humanité universelle, et quelle part ne fait que refléter de simples idiosyncrasies indo-européennes. La Chine est cet Autre fondamental sans la rencontre duquel l'Occident ne saurait devenir vraiment conscient des contours et des limites de son Moi culturel.*[19] *(grifo do autor).*

Nesse sentido, para fazer uma primeira aproximação à cultura chinesa, é necessário abandonar aquilo que os antropólogos chamam de etnocentrismo, a tendência dos povos a perceberem e julgarem os outros de acordo com suas próprias concepções. A China tem um substrato cultural muito diverso do nosso. É fundamental compreendê-lo para que possamos estabelecer um diálogo e avaliar com clareza os desafios que estão em jogo em nossas relações.

Talvez uma das diferenças mais fundamentais seja a forma como a cultura chinesa entende o tempo. O pensamento clássico chinês – consignado em livros como o Clássico das Mutações[20] e o Clássico do Caminho e da Virtude[21] – concebe o tempo como um ciclo. Como observa Henry Kissinger[22], o mito fundador da China é entendido como um mito de refundação, de reestabelecimento, e não de criação de um império. Do mesmo modo, Confúcio (551-478 a.C.), fundador de umas das principais correntes do pensamento chinês, alegava, ao transmitir seus ensinamentos, que não fazia nada de novo, mas apenas retomava os ensinamentos dos mestres chineses do passado.

19 LEYS, Simon apud CHENG, Anne. Histoire de la pensée chinoise. Paris: Seuil, 1997, p 27.

20 Esse livro é, comumente, chamado no Brasil como Livro das Mutações ou I Ching, texto divinatório e o mais antigo entre os clássicos chineses.

21 A obra é, em geral, designada no Brasil como o Tao Te Ching, livro fundador do taoísmo filosófico e religioso.

22 KISSINGER, Henry. On China. Londres: Penguin Books, 2012, p. 7.

Outra característica do pensamento chinês é o pragmatismo. Diferentemente da filosofia ocidental, não há teorização e tampouco verdades absolutas ou eternas. O objetivo primário da atividade intelectual é sua aplicação prática. Esse traço já aparece na primeira passagem de um dos livros fundamentais do cânone chinês, *Os Analectos*, de Confúcio: "O Mestre disse: 'Aprender algo e depois poder praticá-lo com regularidade, isso não é um contentamento?'"[23]. Não há estudo meramente especulativo ou por deleite livresco. Os ensinamentos dos mestres chineses não são dirigidos ao intelecto, mas às próprias pessoas, com o objetivo de corrigir o modo como elas vivem. Trata-se de um pensamento imerso no real, que não se ocupa de conhecimentos teóricos que estariam fora do mundo.

Associado ao pragmatismo do pensamento há, na tradição daoísta[24], a valorização do comedimento, do "agir sem agir". De acordo com esse preceito, deve-se antecipar aos obstáculos, preparando-se para superá-los antes que sejam invencíveis, atitude que poderia ser entendida como predecessora do hábito, hoje arraigado, de planejamento que se observa nos círculos burocráticos chineses. Ainda de acordo com esse preceito, quanto mais discreto, quanto menos se age, maior a eficácia da ação.

No campo político propriamente dito, também há diferenças significativas entre os pensamentos chinês e ocidental. Se, na tradição do realismo de Maquiavel, a política está dissociada da moral, e o objetivo do príncipe é manter o controle sobre o estado, na escola confuciana, os parâmetros são quase opostos. Conforme Confúcio, o protótipo das relações políticas é o relacionamento

23 CONFÚCIO. Os Analectos. Tradução, comentários e notas de Giorgio Sinedino. São Paulo: Unesp, 2012, p. 2.

24 Grafia conforme o sistema de romanização pinyin, adotado pela República Popular da China em 1952. Preferiu-se a utilização de "daoísta" e "daoísmo", em lugar de "taoísta" e "taoísmo", feitas a partir de sistema de romanização em desuso.

entre pai e filho. Nessa relação, os filhos, em posição hierárquica inferior, devem lealdade ao pai, que, em contrapartida, deve zelar pelo bem-estar de seus dependentes. A relação entre súditos e soberano é constituída de maneira análoga. O modelo confuciano de sociedade é fundamentalmente hierárquico. Não há igualdade entre pai e filho, entre súdito e soberano. A equidade não é, tampouco, um ideal ou um objetivo a ser alcançado. A assimetria não é, entretanto, percebida como um problema, desde que cada membro da sociedade cumpra seu papel, com base nos ritos – ou regras – estabelecidos, e que cada um busque, por meio do estudo, a perfeição moral.

A moralidade seria manifestada por meio do agir virtuoso. No confucionismo, haveria cinco virtudes principais: benevolência (仁), senso do dever (义), adequação ou comedimento (礼), sabedoria (知) e confiabilidade (信)[25]. É com base nas virtudes e nos ritos estabelecidos que o soberano deve agir no comando do estado. Seu objetivo final não seria o aumento da riqueza ou do poder, mas a harmonia social. Desse modo, diferentemente de Maquiavel, segundo o qual política e moral estão em domínio distintos, para Confúcio a política é a continuação da moral. Mais do que isso, é o campo mais amplo para a realização dos objetivos morais.

A percepção de que a vida social é fundamentalmente hierárquica se estende até as relações entre povos. O império chinês era percebido como o centro da civilização, o que para alguns seria resultado de um etnocentrismo exacerbado. Talvez seja, como argumentou Kissinger[26], consequência de mera circunstância, pois, em seu entorno, a China nunca encontrou sociedades com a mesma

25 SINEDINO, Giorgio. In: CONFÚCIO. Os Analectos: tradução, comentários e notas de Giorgio Sinedino. São Paulo: Unesp, 2012, p. 21.

26 KISSINGER, Henry. On China. Londres: Penguin Books, 2012, p. 8.

magnitude e poder. As nações vizinhas não eram tratadas com base na igualdade, mas nas virtudes confucianas, principalmente a benevolência, desde que fossem observadas as práticas rituais que indicavam submissão ao Império do Meio[27].

Um elemento fundamental para o funcionamento da burocracia e política chinesas foi o sistema de exames públicos, cuja influência ainda pode ser percebida na gestão do estado e, até mesmo, no comportamento escolar e profissional dos chineses. Estabelecido em 622 d.C., durante a dinastia Tang (618-907), o mecanismo desempenhou um papel crescente na seleção de funcionários para servir o governo imperial e na formação das elites locais e nacionais, consolidando práticas de gestão dos negócios públicos e garantindo a continuidade do aparelho estatal no curso da longa – e acidentada – história chinesa. Além disso, o sistema foi importante na consolidação da ideia de mérito na seleção dos funcionários do estado, princípio até hoje presente nos mecanismos de recrutamento e promoção dos membros do Partido Comunista Chinês. Extinto em 1905, o sistema funcionou por 1282 anos, e estima-se que cerca de 110.000 chineses passaram nos testes durante todo o período[28].

Essa vasta experiência histórica e de acumulação cultural chinesas não são mera curiosidade. Nem mesmo a abertura, forçada – diga-se – ao Ocidente, nem o chamado século de humilhações, nem o projeto de ruptura com a história pregressa do início do projeto comunista foram capazes de obliterar a forte influência que o passado exerce sobre a sociedade chinesa contemporânea. É famosa a anedota, relatada por Kissinger, em que Mao Zedong, em um conflito fronteiriço com a Índia, em outubro de 1962, retoma para

27 A tradução do nome do país em chinês (中国) é Império do Meio.

28 WILKINSON, Endymion. Chinese History: A New Manual. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Asia Center, 2012, p. 299.

seus comandantes a história de uma guerra que havia acontecido mil e trezentos anos antes, na dinastia Tang (618-907 d.C.)[29].

O histórico pragmatismo, por exemplo, foi fundamental na constituição do chamado "socialismo com características chinesas". Ainda que de maneira um pouco diversa da proposta confucionista, o pragmatismo ressurge, com Deng Xiaoping na década de 1980, como meio para corrigir uma teoria descolada da realidade, para mudar os rumos dos fundamentos teóricos do Partido Comunista Chinês, de modo a adaptá-lo a nova circunstância e, assim, atingir outros objetivos. Como afirmou Deng Xiaoping, em 1984:

> *There was virtually no industry for us to inherit from old China, and we did not have enough grain for food. Some people ask why we chose socialism. We answer that we had to, because capitalism would get China nowhere. We must solve the problems of feeding and employing the population and of reunifying China. That is why we have repeatedly declared that we shall adhere to Marxism and keep to the socialist road. But by Marxism we mean Marxism that is integrated with Chinese conditions, and by socialism we mean socialism that is tailored to Chinese conditions and has Chinese characteristics*[30].

O modo de integrar o marxismo com a realidade chinesa seria o pragmatismo. Atitude ilustrada pela expressão, pronunciada por Deng, na histórica terceira sessão plenária do 11º Comitê Central do Partido Comunista Chinês, em 1978: "buscar a verdade nos fatos"[31]. A frase, que segue a estrutura linguística dos antigos

29 KISSINGER, Henry. On China. Londres: Penguin Books, 2012, p. 1.

30 DE BARY, William Theodore (org.). Sources of Chinese tradition: Volume two - from 1600 through the twentieth century. Nova York: Columbia University,1999, p. 508.

31 Em chinês 实事求是, que poderia ser traduzido, em uma proposta literalizante, como "nos fatos reais buscar o que é".

provérbios chineses, sinalizou, naquela ocasião, uma importante mudança nas diretrizes do Partido. A partir de então, o fundamental era dar mais atenção à prática na gestão da economia e do governo do que à teoria marxista.

Nos últimos anos, a China passa por uma fase de resgate da sua cultura antiga, percebida como contraponto à corrosão de valores causada pela modernização acelerada do país. Os chineses de hoje buscam nas mais antigas tradições – como o confucionismo, o daoísmo e o budismo – respostas para uma sociedade que passa por mudanças dramáticas. Nessa linha, compreender a importância da herança histórica e cultural para os chineses é fundamental para aproveitar as oportunidades e superar os desafios que se apresentam nas relações com aquele país.

2. O partido, o governo e a cultura diplomática chinesa

Tão desafiador como entender a excepcionalidade do pensamento chinês e as características da cultura empresarial do país é compreender a política interna e a estrutura governamental chinesas, cujas nuances e peculiaridades tornam a atividade analítica tarefa não trivial até para os especialistas mais experimentados. A dificuldade reside no fato de que não há, nos países ocidentais, modelo político correspondente ao estado chinês, onde três instituições paralelas e hierarquicamente equiparadas em teoria – o Partido Comunista da China (PCC), o governo e a Conferência Consultiva Política do Povo Chinês (CCPPC) – convivem em um sistema de tomada de decisões complexo, em que instâncias governamentais e partidárias se entrelaçam e se sobrepõem, multiplicando os centros decisórios e os canais de interlocução política.

Antes de passar para o estudo do processo decisório interno chinês, seria conveniente discorrer algumas linhas sobre a estrutura do estado e a composição de cada um de seus três pilares.

2.1. O estado chinês

A CCPPC foi fundada em 1949 e consiste em órgão de assessoramento da cúpula partidária e governamental. É composta por 2.237 delegados e reúne representantes não apenas do PCC, mas também de 34 entidades ou grupos de pessoas. É na CCPPC que se encontram os demais partidos políticos chineses[32], representantes de setores e entidades de classe sindicais e patronais[33], representantes de minorias étnicas[34], religiosas e regiões autônomas[35], atores internos relevantes[36], entre outros. Sua função é servir de fórum para "cooperação multipartidária" e "consulta política"[37], debatendo ideias ou elaborando propostas que poderão ser analisadas pela Congresso Nacional do Povo (CNP)[38] ou adotadas por decreto do Conselho de Estado. Suas propostas, contudo, não são juridicamente vinculantes.

32 O Comitê Revolucionário do Kuomitang Chinês, a Liga Democrática da China, a Associação Democrática da Construção Nacional da China, a Associação da China para a Promoção da Democracia, o Partido Democrático dos Trabalhadores e Camponeses Chineses e o Partido Zhi Gong da China.

33 Como a Federação de Sindicatos de Toda a China e a Federação de Mulheres de Toda a China.

34 A China alberga 56 etnias diferentes. A maior delas, a Han, representa mais de 90% da população.

35 Além das 22 províncias, a China possui cinco regiões autônomas (Xinjiang, Mongólia Interior, Tibete, Ningxia e Guangxi), quatro municipalidades ligadas diretamente ao governo central (Pequim, Tianjin, Xangai e Chongqing) e duas Regiões Administrativas Especiais com grande autonomia (Hong Kong e Macau).

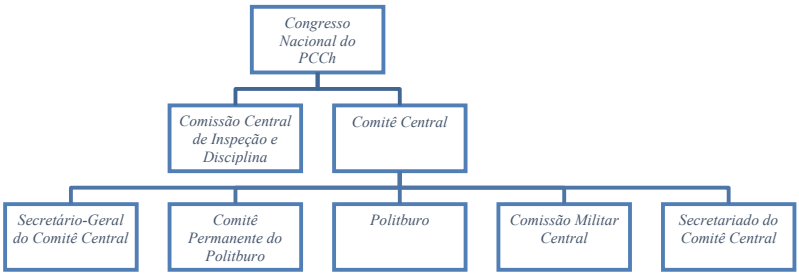
36 Com destaque para a Liga da Juventude Comunista.

37 Constituição da República Popular da China. Preâmbulo. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm>.

38 Ou Assembleia Nacional Popular.

O papel da CCPPC reveste-se, em parte, em sua importância histórica. No pós-Segunda Guerra Mundial, o Kuomitang (KMT) e o PCC participaram de Conferência Consultiva Política, que reconheceu o Governo da República da China, sob o KMT, como governo legítimo e o PCC como oposição. Em 21 de setembro de 1949, a CCPPC, no seu formato atual, abriu sua primeira sessão, na qual a República Popular da China foi fundada. O preâmbulo constitucional reconhece o seu papel "na luta para a reunificação e a unidade do país." Imediatamente após a menção à Conferência, a constituição traz a definição da RPC como "estado unitário multinacional", o que enaltece o compromisso da CCPPC com a manutenção da estabilidade do país e da unidade na diversidade.

Outro pilar do estado – na verdade, o mais importante – é o Partido Comunista da China, fundado em 1921 e atualmente com mais de 85 milhões de membros[39]. As principais instâncias do PCC são o Congresso Nacional, o Comitê Central, o Politburo (ou Birô Político) e seu Comitê Permanente, o Secretariado, a Comissão Militar Central e a Comissão Central de Inspeção e Disciplina (CCID).



De acordo com a Constituição partidária, o Congresso Nacional e o Comitê Central eleito por aquele são os órgãos de liderança supremos do Partido, aos quais todas as organizações

39 É considerado o maior partido político do mundo.

e membros devem subordinar-se[40]. Os Congressos respeitam a periodicidade anual de cinco e anos e têm, entre outras funções, discutir e decidir sobre assuntos importantes para o Partido e eleger o Comitê Central e a CCID.

Ao Comitê Central cumpre o gerenciamento partidário entre uma sessão e outra do Congresso Nacional. Seus 376 membros – que se dividem em plenos e alternos – são eleitos por sufrágio secreto pelo Congresso Nacional a cada cinco anos e reúnem-se anualmente. O Comitê Central recém-eleito elege, por sua vez, o secretário-geral do PCC, os membros do Politburo, do Comitê Permanente do Politburo, do Secretariado e da Comissão Militar Central.

O Birô Político, com 25 membros, reúne a elite política do Partido e da RPC, sendo o seu Comitê Permanente – atualmente com sete membros – a sede máxima do poder político na China; as principais decisões partidárias – e governamentais – emanam de lá. Ambos são apoiados pelo Secretariado, que supervisiona a administração cotidiana do PCC.

A Comissão Militar Central (CMC) ocupa-se de gerenciar as forças armadas chinesas, cujo Exército de Libertação Popular (ELP) é controlado pelo Partido, em consonância com a máxima de Mao Zedong de que "o Partido controla as armas". Por fim, a CCID é o órgão responsável pela investigação e pelo indiciamento em casos de corrupção que envolvam membros do PCC.

O terceiro pilar do estado chinês, o governo, cujos órgãos se confundem com os do Partido, possui algumas características que não muito se assemelham ao modelo ocidental de poderes independentes e regidos por sistema de freios e contrapesos. Embora a constituição da RPC reconheça a separação e a

40 Constituição do Partido Comunista da China. Artigo 10. Disponível em: <http://english.cpc.people.com.cn/206972/206981/8188065.html>.

independência dos poderes (artigos 126 e 131), o judiciário e o executivo estão subordinados formalmente ao legislativo.

No governo chinês, a Assembleia Nacional Popular (ANP) situa-se no topo da hierarquia[41]. A ANP consiste no poder legislativo e é composta por cerca de três mil deputados eleitos indiretamente nas províncias, regiões autônomas, municipalidades sob o controle direto do governo central e pelas forças armadas, e que cumprem mandatos de cinco anos. Esses delegados reúnem-se apenas uma vez ao ano, normalmente em março, na mesma época da reunião anual da CCPPC, para dez dias de trabalhos. As "sessões gêmeas" da ANP e da CCPPC constituem o principal evento político público do calendário chinês.

O poder executivo chinês é exercido pelo Conselho de Estado. É presidido pelo primeiro-ministro junto com quatro vice-primeiros--ministros, cinco conselheiros de estado, ministros, auditor-geral e secretário-geral[42]. Ao Conselho de Estado estão subordinados os ministérios, comissões e administrações nacionais, entre outros órgãos. Compõe igualmente o governo a Comissão Militar Central, incumbida de administrar o ELP, assim com sua congênere no PCC.

2.2. O processo decisório na China: realidade e prática

A maneira como as decisões governamentais são tomadas na China intriga e confunde aqueles que a acompanham não somente pela estrutura peculiar do estado chinês mas, sobretudo, pelo fato de que a realidade vai além do que está escrito nas leis do país.

Sentimento comum entre atores públicos e privados que estudam a dinâmica política chinesa é a dificuldade em saber

41 Constituição da República Popular da China. Artigo 57. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

42 Constituição da República Popular da China. Artigos 85 a 91. Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372962.htm>. Acesso em: 16 maio 2016.

ao certo quem realmente detém o poder em algumas situações. Característica do estado chinês é o entrelaçamento entre instâncias governamentais, partidárias e militares. Num contexto em que várias entidades que exercem funções sobrepostas, não são raros os relatos de agentes estrangeiros com problemas para encontrar o interlocutor certo dentro do governo. A mera leitura dos organogramas oficiais não revela a multiplicidade de atores envolvidos no processo de decisão e o seu real grau de hierarquia, assim como a existência de instâncias politicamente importantes, mas por vezes desconhecidas para o público externo.

Embora o PCC, o governo e a CCPPC sejam tidas como instituições paralelas e hierarquicamente equiparadas e esteja previsto na Constituição que a ANP é a instância máxima do governo, à qual se subordinam o Conselho de Estado e demais ministérios, na prática, o fluxo de comando é mais extenso: cabe ao PCC a direção das atividades públicas e governamentais do país. É do Partido, mais precisamente do Comitê Permanente do Politburo, que saem as diretrizes a serem seguidas pelos agentes governamentais. A preeminência do PCC sobre a administração se revela de diversas maneiras, tais como na sobreposição das instâncias do governo e do Partido e no fato de que cargos importantes da administração serem ocupados por membros do PCC.

Tanto o governo como o PCC possuem comissão militar central, que se ocupa de gerenciar as forças armadas. Considerando a máxima de Mao Zedong de que "o Partido controla as armas", é de se esperar que o fluxo das decisões venha da congênere do Partido. Outro exemplo de instâncias duplicadas está no setor de comunicações: o Gabinete de Informação do Conselho de Estado é a face governamental do Departamento de Propaganda do Comitê Central.

O controle do PCC sobre o governo fica igualmente evidente na definição dos quadros administrativos. Acima de todo o sistema político está o secretário-geral do PCC, cuja posição é politicamente mais importante do que as outras duas ocupadas por ele: a de presidente e de comandante-em-chefe das forças armadas. Além disso, os cargos de primeiro-ministro, vices e conselheiro de estado, sem falar de presidente da república, são exercidos por quadros partidários, assim como a grande maioria das chefias de ministérios e pastas equivalentes. O modelo se repete nas províncias e nos municípios, onde governadores e prefeitos dividem poder com os secretários dos comitês provinciais e municipais do PCC.

Para além das instâncias administrativas e partidárias, existem outros organismos com poder de decisão não negligenciável, mas que são normalmente desconhecidos do público geral e que não aparecem nos diagramas oficiais. Os pequenos grupos de liderança, permanentes ou *ad hoc*, cumprem relevante papel de articulação dos centros decisórios do governo e do Partido. Ocupam-se, comumente, de temas importantes, a exemplo do Pequeno Grupo de Liderança de Economia e Finanças do Comitê Central. Segundo Richard McGregor:

> *The party committees (known as 'leading small groups'), which guide and dictate policy to ministries, which in turn have the job of executing them, work out of sight. The make-up of all these committees, and in many cases even their existence, is rarely referred to in the state-controlled media, let alone any discussion of how they arrive at decisions. The membership of these groups can only be deduced by painstaking Kremlinological compilations from scouring the Chinese press, sometimes over years*[43].

43 MCGREGOR, Richard. The Party: the secret world of china's communist rulers. Londres: Penguin Books, 2011, p. 21.

Observa-se, nos últimos anos, acentuada tendência à profissionalização e especialização dos quadros do Partido e do governo, cujos postos tendem a ser ocupados por tecnocratas, cujos esforços e qualificações são avaliados com base em critérios crescentemente meritocráticos. É cada vez mais comum que as lideranças do país tenham mestrado ou doutorado. Há alguns anos, houve claro predomínio de formandos em ciências exatas, com destaque para engenharia. Mais recentemente, contudo, cresce o número de graduados em ciências sociais em todos os níveis da burocracia chinesa.

No seio do Comitê Permanente do Politburo, por exemplo, observa-se uma divisão de tarefas relativamente clara, em que o portfólio pelo qual cada liderança é responsável muito decorre de sua trajetória pregressa. A formação econômica de Li Keqiang e Zhang Gaoli[44] deve ter pesado para sua escolha como czares da economia, responsáveis por fazer os ajustes necessários no atual modelo econômico.

Antes de ascender na hierarquia partidária ou governamental, por exemplo, o quadro precisa demonstrar que reúne condições para assumir maiores responsabilidades. Os líderes comunistas são constantemente sujeitos a avaliações de desempenho que envolvem, entre outros critérios, crescimento do PIB, arrecadação de impostos, estabilidade social e, mais recentemente, proteção ao meio ambiente. Ademais, ter experiência de trabalho em locais de menor desenvolvimento relativo ou politicamente sensíveis – uma tradição que data, pelo menos, da dinastia Tang (618-907) –, como Tibete, Xinjiang e Mongólia Interior, também é levado em conta no

44 Li Keqiang obteve o doutorado em economia pela Universidade de Pequim. Foi membro também do Pequeno Grupo de Liderança de Economia e Finanças do Comitê Central. Zhang Gaoli estudou estatística e economia na Universidade de Xiamen; além disso, ocupou, por muitos anos, cargos importantes na província de Cantão e Shandong, que, por décadas, lideram as taxas de crescimento econômico na China.

momento da promoção. O Departamento da Organização, espécie de órgão de recursos humanos do Partido, testa proeminentes oficiais alocando-os em diferentes regiões da China antes de promovê-los a alguma função em Pequim. A razão seria estimular potenciais novas lideranças do RPC a compreender os desafios que enfrentam os cidadãos chineses e a ter conhecimento de realidades distintas dentro do próprio país.

Outro aspecto interessante da política chinesa está no processo sucessório, onde diferentes gerações de líderes sucedem umas às outras. Comumente, atribui-se a Mao Zedong, Deng Xiaoping, Jiang Zemin, Hu Jintao e Xi Jinping a liderança das cinco gerações de lideranças do PCC, respectivamente. A partir da terceira geração, com a aposentadoria de Deng, começaram a surgir as bases de um modelo de administração coletiva, em que nenhum líder detém, individualmente, poder inquestionável. Em lugar de liderança centralizada em um único personagem, cedeu-se lugar a um modelo de governo colegiado, em que decisões relevantes demandam consenso para serem tomadas. Esse modelo fica evidente no funcionamento do Birô Político do PCC e de seu Comitê Permanente, onde a direção do país é colegiada, dividida entre pares, sem que a influência incontrastável de uma figura carismática prevaleça sobre as demais. A noção de grande líder deu lugar à de *primus inter pares*[45].

Paralelamente, a partir, sobretudo, da quarta geração, começou a surgir um conjunto de regras – algumas não escritas – sobre o processo de alternância de poder na China, como forma de buscar

45 Muitos especialistas em China têm destacado diversos sinais de concentração de poder nas mãos do presidente Xi Jinping. Alguns deles seriam sua ascensão imediata à presidência da Comissão Militar Central (Hu Jintao assumiu a presidência após dois anos como presidente da RPC; Jiang Zemin manteve a chefia da CMC nesse período), a criação de novas instituições diretamente sob sua direção em áreas importantes, como o Conselho de Segurança Nacional e o Grupo de Liderança sobre Internet, e a sua nomeação como "Comandante-em-chefe do Comando de Operações Conjuntas", que parece consolidar seu comando nas forças armadas chinesas.

dar maior estabilidade e previsibilidade às sucessões partidárias. Os membros do Comitê Permanente do Politburo cumprem agora dois mandatos de cinco anos, que coincidem com dois Congressos Nacionais do PCC. Estipulou-se igualmente limite etário de referência para aposentadoria no Partido: 68 anos. Nessa linha, no XX Congresso Nacional do Partido Comunista, em fins de 2022, é esperada a aposentadoria de Xi Jinping e a ascensão dos lideres da sexta geração. Antes disso, durante o XIX Congresso, em 2017, deverão aposentar-se, com base nesse critério de idade, cinco dos atuais sete membros do atual Comitê Permanente: Zhang Dejiang, Yu Zhengsheng, Liu Yunshan, Wang Qishan e Zhang Gaoli.

Outro aspecto interessante da política chinesa é o seu caráter faccional. Dentro do PCC, é possível encontrar diferentes correntes ideológicas e grupos de interesse. Esses grupos decorrem dos mais diversos fatores: vínculos familiares ou geográficos, carreiras burocráticas convergentes, defesa de determinadas políticas públicas, formação universitária, entre outros.

O esquema faccional mais comum entre estudiosos da realidade política chinesa é o que divide a elite dirigente entre "príncipes" ("princelings" ou "太子党"), filhos de lideranças históricas, e "populistas" ("团派", literalmente "facção da Liga"), de origem humilde que fizeram carreira na Liga da Juventude Comunista (LJC). Na atual composição do Comitê Permanente do Birô Político, há remanescentes das duas facções. O presidente Xi Jinping é normalmente considerado um príncipe, pois seu pai, Xi Zhongxun (1913-2002), foi vice-primeiro-ministro e influente defensor de reformas econômicas no país. O primeiro--ministro Li Keqiang, por sua vez, faria parte dos populistas, em razão de ter integrado as fileiras da LJC.

2.3. A atividade diplomática na China

Os fatores mencionados influem, de certa maneira, no exercício do diálogo diplomático e governamental com a China. É difícil situar-se em um emaranhado de práticas locais, códigos sociais, tradição cultural, estrutura governamental e partidária, protocolo e cerimonial, procedimentos legais e para-legais, entre outros, que divergem dos que muitos diplomatas estão acostumados.

Da mesma maneira que em outros assuntos, repete-se um entrelaçamento de esferas administrativas e partidárias no campo diplomático. São vários os órgãos que se ocupam da condução da política externa chinesa. Esta seria coordenada pelos Escritórios de Relações Exteriores do Conselho de Estado[46] e do Comitê Central do Partido Comunista. Costuma-se atribuir grande poder de decisão ao Pequeno Grupo de Liderança sobre Relações Exteriores do Comitê Central do PCC, normalmente chefiado por um membro do Comitê Permanente do Politburo. Ao Waijiaobu[47], caberia a função executiva de implementar as diretrizes emanadas pelas instâncias superiores do governo e do PCC[48].

O discurso diplomático chinês possui elementos singulares. Normalmente, é estruturado partindo do geral para o particular, começando com afirmações de princípios, passando por reprises dos eventos bilaterais recentes mais importantes e terminando em propostas para avançar os temas de interesse comum. O discurso é igualmente recheado de simbolismo, que busca conferir ao relacionamento aura de importância e de excepcionalidade. É comum formuladores de política externa chineses apresentarem a relação

46 O conselheiro de estado, Yang Jiechi (杨洁篪), é atualmente responsável pela condução dos assuntos de política externa no Conselho de Estado.

47 Ministério dos Negócios Estrangeiros da China (外交部).

48 BRADY, Anne-Marie. Making the foreign serve China. Maryland: Rowman & Litllefield Pblishers, Inc., 2003, p. 2.

bilateral como sendo uma parceria estratégica e caracterizar todos os aspectos da agenda, inclusive comércio e investimen tos, como de cooperação mutuamente benéfica ("win-win", ou 共赢合作).

Aspecto que intriga os interlocutores ocidentais é a ritualística em torno das cerimônias e reuniões de trabalho na China. A diplomacia chinesa caracteriza-se por rígida estrutura protocolar, com regras nem sempre explícitas, cujas especificidades pouco se coadunam com fórmulas ocidentais.

Com base em sua longa tradição de planejamento, os chineses sabem muito bem seus interesses e prioridades em política externa, tanto em relação aos temas, como em relação aos países. Logo, é comum essas prioridades ficarem evidentes no protocolo das reuniões e visitas. Ministros de estado em visita à China costumam ser recebidos somente por seus homólogos. Encontros com autoridades superiores são raramente concedidos e, quando o são, servem para indicar o grau de importância que o governo chinês atribui ao visitante. Nos últimos anos, por exemplo, à exceção dos chanceleres dos Estados Unidos e da Rússia, poucos outros foram recebidos em audiência de cortesia com o presidente Xi Jinping.

Outro traço marcante da prática diplomática chinesa é reservar decisões e anúncios importantes para reuniões de alto nível, como visitas de estado e de governo. Nestas, é costume os líderes de cada parte presenciarem a assinatura de diversos acordos e noticiarem investimentos e financiamentos de cifras apreciáveis. Esse modelo torna premente a manutenção de fluxo regular de visitas de altas autoridades como maneira de fazer avançar certas agendas, como fazem os EUA, alguns países europeus e nações vizinhas à China. Breve olhar sobre o calendário de visitas a Pequim impressiona qualquer observador, por causa da intensa sucessão de visitas

de alto nível, boa parte das vezes precedidas por encontros de delegações em nível mais técnico, como meio de assegurar a obtenção dos resultados.

Esse calendário de visitas se repete em nível provincial e municipal, onde o modelo descentralizado de poder na China estimula governadores e prefeitos a fortalecer seus vínculos externos, muitas vezes por meio de programas de cidades e províncias-irmãs. Levando em conta que, pelo modelo político chinês, muitas dessas autoridades locais possivelmente ascenderão ao poder central, é recomendável fortalecer as relações entre unidades federativas como instrumento para facilitar o acesso aos altos escalões do PCC e do governo em Pequim.

As reuniões de trabalho são marcadas por elevado grau de formalismo e artificialidade, em que não há praticamente espaço para improvisação. Os encontros usualmente seguem uma agenda pré-definida, seguida à risca pelo interlocutor chinês. As falas são normalmente lidas pelas autoridades em chinês – mesmo que elas sejam fluentes em idioma comum à contraparte – com base em um texto previamente acordado e depois traduzidas por intérpretes, ao mesmo tempo que outros funcionários se ocupam de anotar tudo o que foi dito. Como são raros os casos de estrangeiros que dominam o mandarim, o diálogo acaba resumindo-se a uma sucessão de declarações e frases, havendo pouca interação entre os participantes. Tampouco é incomum que a parte chinesa repita ao longo do encontro seus pontos de vista e interesses.

Henry Paulson, após décadas de experiência com os chineses, fez comentários interessantes sobre o estilo coreográfico das reuniões na China.

> *Chinese meetings have a definite choreography and ceremony to them, and it is within this context that you look for the signals being sent and the messages*

> *being given. In general, everyone sits in chairs set out in a horseshoe or U-shaped arrangement, with the most senior Chinese official at the closed end of the U and the most important visitor to his right; other Chinese officials and members of the visiting delegation are arrayed in descending rank on the flanks of the horseshoe, facing one another.*
>
> *Meetings are anything but free-form. [...] There is no interchange or dialogue in the conventional sense. There can be a stilted, scripted feel to the proceedings*[49].
>
> *The Chinese leaders are charming hosts and interlocutors, skilled at making you feel good, leading you to think you've heard what you wanted to hear. It's easy to become giddy and overly optimistic*[50].

Tal como na iniciativa privada, o guanxi (关系, ou relação em português) é fundamental na atividade diplomática. Relacionar-se com pessoas bem posicionadas – situação em que o domínio do mandarim é um trunfo – ajuda a contornar muito do formalismo onipresente no protocolo chinês e a melhor situar-se entre as regras escritas e não escritas da burocracia estatal. Refeições e presentes exercem papel não negligenciável na construção de conexões sociais e confiança mútua, superando, por vezes, obstáculos legais e administrativos. Segundo artigo de Schiavini, Scherer e Coronel:

> *Enquanto a concepção de "o que você sabe" é valorizada na cultura ocidental, referindo-se à especialização tecnológica e à qualidade do produto ou serviço, na sociedade chinesa a ênfase está em "quem você conhece",*

49 PAULSON, Henry. M. Jr. Dealing with China: an insider unmask the new economic superpower. 1. ed. Nova York: Twelve, 2015, p. 9.

50 *Idem*, p. 13.

ou seja, nas conexões sociais com autoridades e outros indivíduos[51].

3. Características da economia chinesa e cultura empresarial

A atividade econômica é uma atividade social, e, como tal, é fortemente influenciada por elementos culturais. No caso da China, além disso, há uma forte imbricação entre economia e política, por influência do comunismo. Essa característica, acrescida da distância cultural, gera alguns preconceitos que impedem uma compreensão mais clara das singularidades do funcionamento econômico da China e uma atuação mais efetiva naquele importante mercado para o Brasil.

Com a fundação da República Popular da China, em 1949, a economia do país passou a ser planificada pelo governo central, por meio dos planos quinquenais. Com a morte de Mao Zedong, em 1976, e a ascensão de Deng Xiaoping, importantes reformas econômicas foram implantadas, geralmente agrupadas sob o slogan "reforma e abertura"[52]. O processo de ajuste dessa que viria a ser uma das maiores potências industriais do planeta foi iniciado pela reforma do setor agrícola, com o fim do sistema de posse coletiva das terras, o que teve efeitos extraordinários sobre o campo. Entre 1979 e 1984, por exemplo, a renda *per capita* rural mais que dobrou. Paralelamente, com novos capitais vindos do campo, houve rápida expansão das chamadas empresas dos distritos e cidades (TVEs, acrônimo originado no nome em inglês

51 SCHIAVINI, Janaina Mortari; SCHERER, Flavia Luciane; CORONEL, Daniel Arruda. Entendendo o Guanxi e sua Influência nas Relações Internacionais. Economia Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 316-332, mai-ago/2012.

52 Em chinês, 改革开放.

Township and Village Enterprises)[53], que combinavam a energia de empreendedores privados com o apoio governamental.

Dois princípios foram fundamentais no processo de reformas e transição da economia chinesa. O primeiro foi o pragmatismo; o segundo, o experimentalismo. A formulação, ao final da década de 1970, do "socialismo com características chinesas" foi o sinal emitido pela corrente dominante do Partido de que os fatores ideológicos não poderiam ser um fator limitante para o crescimento. Como afirmou Deng, ao receber o primeiro-ministro da Checoslováquia, Lubomír Štrougal, em 1987, "ser pobre não é ser socialista"[54]. O espírito era experimentar novos arranjos produtivos, de modo a aumentar a renda do país. Em outra formulação, "o desenvolvimento é a única lei pétrea"[55], usada por Deng Xiaoping em sua famosa viagem ao Sul, em 1992, observa-se a reação do ímpeto reformista contra o conservadorismo que se instalara na política chinesa desde os acontecimentos de 4 de junho de 1989, na praça da Paz Celestial.

O experimentalismo gradualista, por sua vez, foi fundamental para testar as novas políticas antes de serem implementadas em todo o país. O melhor exemplo foram as Zonas Econômicas Especiais, campos de teste limitados de medidas que depois foram aplicadas em toda a China. A atitude foi resumida em mais um slogan proferido por Deng: "cruzar o rio apalpando as pedras"[56]. Em suma, não se tratava de simplesmente abandonar o passado socialista, mas de fazer uma mudança gradual em busca do desenvolvimento do país.

53 Em chinês, 乡镇企业.

54 Em chinês, 贫穷不是社会主义.

55 Em chinês, 发张才是硬道理.

56 Em chinês, 摸着石头过河.

Observadores ocidentais costumam atribuir à economia chinesa graus de coordenação e centralização que são, na prática, inexistentes. O modelo econômico chinês, a despeito dos planos quinquenais, não é propriamente centralizado. A descentralização foi resultado da notável diversidade geográfica chinesa e também de uma estratégia desenhada por Mao Zedong, pensada como o melhor meio de resistir a uma invasão localizada pelos Estados Unidos ou pela União Soviética[57]. Os governos subnacionais têm elevado grau de discricionariedade e autonomia, maiores do que democracias ocidentais. Um relatório de 2004 do Fundo Monetário Internacional (FMI) afirma que, nas democracias, os gastos realizados em níveis abaixo do federal seriam, em média, de 25% do total das despesas governamentais. Na China, entre 1958 e 2002, a média seria de 54%, proporção que, em 2014, atingiu o patamar de 85%, acima de qualquer federação democrática[58].

De qualquer maneira, a China, ainda hoje, em seu modelo político, mantém a estrutura leninista, característica que tem consequências econômicas fundamentais. Para Lênin, era preciso manter a maior centralização possível no topo da estrutura decisória, de modo a garantir o direcionamento das atividades. Correlativamente, no nível mais baixo, das bases, deveria ser garantido a maior descentralização, ou flexibilidade, possível, com vista a garantir um contínuo fluxo de informação para o topo. O modelo leninista foi a base do PCC em sua fundação, mas foi flexibilizado por Mao Zedong, sobretudo no que diz respeito à centralização do poder decisório no topo. Com Deng, esse centralismo é recuperado e consolidou-se na política e na economia chinesas. Durante a reforma do setor estatal iniciado

57 KROEBER, Arthur R. China's Economy: What everyone needs to know. Oxford: Oxford University, 2016, p. 5.

58 *Ibidem*, p. 4.

por Zhu Rongji[59], em meados da década de 1990, um dos lemas foi "controlar o grande, liberar os pequenos"[60]. O objetivo foi controlar os setores estratégicos da economia por meio das grandes estatais e promover a privatização em setores menos importantes e onde pequenas empresas do estado atuavam.

O processo de reformas iniciado por Deng foi marcado por marchas e contramarchas e a transição econômica da China prolonga-se até hoje. De modo distinto da União Soviética, que iniciou as reformas no plano político, na RPC, a opção foi iniciar o processo de transição pela liberalização econômica, com vistas a assegurar a manutenção do Partido na liderança da condução do processo. Em 2013, o comunicado final da Terceira Plenária do 18º Comitê Central do PCC indicou que ainda era necessário reafirmar o papel do setor privado na economia. No documento, defende-se que "o mercado deve desempenhar papel fundamental na alocação dos recursos"[61]. Entre os desafios, contudo, está a reforma das estatais, que ainda controlam importantes setores da vida econômica. Ainda assim, as taxas de crescimento das últimas décadas não deixam dúvidas de que a China é uma economia vibrante e dinâmica: entre 1980 e 2015, o país cresceu a uma taxa média de 9,72%[62,63].

59 Zhu Rongji (朱镕基) foi o quinto primeiro-ministro chinês, de 1998 e 2003, período em que promoveu a continuidade das reformas econômicas na China.

60 Em chinês, 抓大放小.

61 Em chinês, 使市场在资源配置中起决定性作用. Anteriormente, o mercado deveria ter um papel um pouco mais restrito, pois cumpriria apenas um papel básico "基础性" na alocação dos recursos. (KROEBER, Arthur R. China's Economy: What everyone needs to know. Oxford: Oxford University, 2016, p. 51).

62 FMI. World economic outlook. Washington, DC: FMI, 2016. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2017.

63 Nos últimos anos, a economia chinesa, por diversos motivos, tem passado por processo de desaceleração. Em 2016, a taxa de crescimento do PIB foi de 6,7%.

O crescimento econômico, ou, mais precisamente, o nível de emprego, é a variável fundamental por meio da qual a liderança do partido ajusta a política econômica. A manutenção de um determinado nível de crescimento econômico é percebido como o principal instrumento de estabilidade social e, consequentemente, de perpetuação do regime político. Para tanto, o Partido mantém influência sobre um conjunto relativamente grande de empresas, sobretudo nos setores de energia, transportes, matérias primas, telecomunicações e finanças. Nas grandes empresas, públicas e privadas, é comum perceber a influência, por vezes forte, das linhas políticas do partido. O Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), por exemplo, lançou, em 2012, documento declarando o compromisso da instituição bancária com as premissas avançadas no 18º Congresso Nacional do Partido Comunista Chinês[64]. Mais recentemente, em 2015, o banco CITIC, ao anunciar os cinco objetivos a serem perseguidos naquele ano, incluiu a meta de "fortalecer a construção abrangente do Partido"[65]. Os dirigentes das grandes estatais chineses possuem título análogo a ministro na hierarquia chinesa e costumam manter canal de diálogo aberto e direto com as lideranças do PCC.

> *On the desks of the heads of China's fifty-odd biggest state companies, sits a red phone. [...] The 'red machine' is like no ordinary phone. Each one has just a four-digit number. It connects only to similar phones with four--digit number within the same encrypted system. [...] For the chairmen and women of the top state companies, who have every modern communications device at their fingertips, the 'red machine' is a sign they have arrived,*

64 ICBC. "ICBC Seeks a Fuller Embrace of the 18th CPC National Congress". Disponível em: <https://www.icbcasia.com/icbc/newsupdates/icbc%20news/ICBC%20Seeks%20a%20Fuller%20Embrace%20of%20the%2018th%20CPC%20National%20Congress.htm>. Acesso em: 14 ago. 2016.

65 THE ECONOMIST. Politics: power to the party. v. 419, n. 8987, maio de 2016.

> *not just at the top of the company, but in the senior ranks of the Party and the government. The phones are the ultimate status symbol, as they are only given out to people in jobs with the rank of vice-ministers and above*[66].

Nesse contexto, o PCC e o estado são interlocutores fundamentais nos negócios. O estabelecimento de parcerias transnacionais e grandes negócios precisam do beneplácito governamental. O diálogo e a negociação não se estabelecem apenas entre empresas, mas também entre governos. No modelo chinês, a mão visível do estado e a mão invisível do mercado, ao invés de serem contraditórias, são complementares e reforçam uma a outra[67].

Por essa razão, alguns elementos da cultura política chinesa têm reflexos sobre a atividade empresarial. De modo análogo aos contatos entre aparatos estatais, na cultura empresarial chinesa, é importante estabelecer os canais corretos, bem como assegurar que o nível hierárquico dos interlocutores é equivalente. Mesmo no mundo empresarial, deve-se esperar que, por vezes, o interlocutor não tenha poder decisório ou que as reações da parte chinesa demandem algum tempo, pois são submetidas a processo semelhante ao da burocracia estatal.

O reconhecimento de que o estado ainda desempenha um papel central na economia chinesa não deve, entretanto, obscurecer o fato de que o mercado daquele país é extremamente dinâmico e fonte de importantes oportunidades. A fonte inicial da vitalidade empreendedora da China foi o nível das bases, o mais

66 MCGREGOR, Richard. The Party: the secret world of China's communist rulers. Londres: Penguin Books, 2011, p. 8.

67 *Ibidem*, p. 28.

flexível no modelo leninista, ou, conforme a palavra chinesa usada pelo escritor Yu Hua, 草根[68]:

> *With all the changes since 1978, there's no end to such stories. China's economic miracle of the past thirty years, it's fair to say, is an agglomeration of countless individual miracles created at the grassroots level. China's grassroots dare to think and dare to act; in the tide of economic development they will adopt any method that suits their purposes, and they are bold enough to try things that are illegal or even criminal. At the same time China's legal system has developed only slowly, leaving plenty of loopholes for the grassroots to exploit and putting all kinds of profits within their reach. Add to that their having nothing to lose, since they began with nothing at all. "The barefoot do not fear the shod," the Chinese say, or as Marx put it, "The proletarians have nothing to lose but their chains, and they have a world to win"*[69].

Yu Hua ainda acrescenta que as reformas de Deng Xiaoping que deram vazão ao empreendedorismo dos cidadãos no nível da base social, foram uma continuação das agitações promovidas pela Revolução Cultural:

> *As I look back over China's sixty years under communism, I sense that Mao's Cultural Revolution and Deng's open--door reforms have given China's grassroots two huge opportunities: the first to press for a redistribution of*

68 HUA, Yu. China in ten words. Nova York: Random House, 2011.

69 HUA, Yu. China in ten words. Nova York: Random House, 2011. [edição Kindle] localização 2585 de 3245.

> *political power and the second to press for a redistribution of economic power*[70].

Um característica cultural que exerce influência importante sobre a maneira de fazer negócios na China é a maneira como os chineses entendem o laço social e como é construída a confiança entre as partes. Na China, não houve um sistema legal como o Direito Romano, que regulasse as relações sociais e eventuais disputas conforme leis pré-estabelecidas. Desse modo, a sensação de estabilidade dos contratos foi construída por meio da confiança na relação pessoal, ou guanxi (关系). Para fazer bons negócios, é necessário construir confiança com os parceiros, construção que é feita, sobretudo, em eventos sociais que não estão diretamente relacionados a interesses empresariais, como banquetes e festas. Segundo Henry Paulson, "China lacked a strong adherence to the rule of law. (...) the rule of men was the norm, which meant that building strong personal relationships was essential for doing business"[71].

A China, com suas peculiaridades culturais, apresenta um modo de funcionamento econômico e empresarial muito distinto do que é encontrado em países com os quais o Brasil mantém, historicamente, laços mais próximos. Essas diferenças, no entanto, não devem ser rejeitadas como ilógicas ou incompreensíveis. Ao contrário, essas particularidades devem ser entendidas em seu contexto, de modo a evitar que eventuais distâncias culturais sejam transformadas em obstáculos intransponíveis.

70 *Idem.*

71 PAULSON, Henry. M. Jr. Dealing with China: an insider unmask the new economic superpower. 1. ed. Nova York: Twelve, 2015, p. 33.

4. Desafios no relacionamento Brasil-China

Em que pesem todas as diferenças culturais existentes entre Brasil e China, o caminho para uma maior aproximação entre os dois países passa por uma estratégia consistente e abrangente para aumentar o conhecimento mútuo, o que envolve iniciativas múltiplas.

Diante de um parceiro que preza pelo planejamento de longo prazo, é importante reforçar nossa capacidade de coordenação política, de forma a não somente evitar iniciativas dispersas, desarticuladas e, por vezes, duplicadas de agentes públicos e privados, mas também definir com precisão os interesses estratégicos nacionais. Maior esforço de articulação em alto nível dos principais atores interessados do lado brasileiro certamente traria resultados palpáveis em termos de maior presença política, empresarial e comercial na China.

Nesse ponto, é relevante desenhar estratégia de promoção e inteligência comercial que conjugue esforços governamentais e privados, no sentido de diminuir o desconhecimento do potencial do mercado chinês e dos gostos e preferências locais e difundir a realidade econômica brasileira, o que contribuiria para atrair investimentos ao Brasil e para promover as exportações à China. Essa atuação articulada poderia contribuir ainda para a diminuição de barreiras à penetração de determinados produtos brasileiros no mercado chinês e estimularia a presença de associações de classe na China, por meio de escritórios de representação nas grandes cidades e no interior do país, que tem apresentado crescente dinamismo econômico, e talvez a criação de uma câmara de comércio binacional. Para melhor atingir esses resultados e tendo em vista as dificuldades impostas pela barreira linguística e pelas diferenças de cultura empresarial e política-burocrática, o incentivo governamental à formação de especialistas dos dois lados com elevado grau de fluência em ambas as línguas é um trunfo a não ser negligenciado.

Concomitantemente, iniciativas no campo cultural e educacional poderiam suavizar percepções errôneas de parte a parte e fomentar o interesse em realidades tão distantes. O ensino do português na China tem apresentado demandas e aceitação crescentes; há diversas universidades chinesas com interesse em iniciar cursos de português; concomitantemente, cresce o interesse de estudantes brasileiros no aprendizado do mandarim e o número de Institutos Confúcio no país. Entre outras frentes, o programa de professores leitores poderia ser reforçado no país, bem como a organização proveitosa de intercâmbio de especialistas e estudantes. Adensar as relações das instituições de ensino e pesquisa brasileiras com as principais universidades chinesas, cujos professores muitas vezes têm bom trânsito junto ao governo, é outra medida a não se tirar do radar, como também o estabelecimento de um centro cultural do Brasil na China.

É interessante notar que a mesma percepção que setores do governo e da iniciativa privada possuem com relação à necessidade de fomentar maior grau de conhecimento sobre China no Brasil é compartilhado por chineses. Segundo Niu Haibin:

> *To build a global and strategic partnership, both sides need to enhance the understanding of each other in terms of economy, society and culture beyond politics. There are some difficulties such as language, geographic distance, and economy frictions obstructing the mutual understanding. Lack of Brazilian newspapers, magazines or media in English make it difficult for the Chinese to know a great deal about Brazil. There is no influential research institute focusing on China in Brazil*[72] .

72 HAIBIN, Niu. Emerging Global Partnership: Brazil and China (2010). Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, p. 183-192, 2010.

Independentemente de eventual diminuição do ritmo de crescimento econômico chinês, não há cenário que se vislumbre em que a China possa deixar de ser elemento crucial para o desenvolvimento brasileiro, em curto, médio ou longo prazos. Na verdade, com a transição de seu modelo econômico baseado em exportações para o fortalecimento da demanda interna e, consequentemente, do nível de vida de uma população cada vez mais urbana e ávida por novos hábitos de consumo, é de se esperar que se mantenha elevada a demanda por produtos os quais o Brasil tem capacidade de ofertar a preços competitivos. Diante disso, cabe a nós buscar não somente garantir a manutenção dos atuais níveis de interlocução política e intercâmbio comercial, como também aproveitar, de forma tática e estratégica, outras oportunidades que possam se abrir no relacionamento bilateral, em suas mais diversas áreas de cooperação.

No início do século XX, o Barão do Rio Branco percebeu a mudança do eixo de poder da Europa para os Estados Unidos e promoveu alterações na condução da política externa brasileira. Pouco mais de um século depois, observa-se a emergência de novo polo dinâmico no mundo, com crescente capacidade de influência e articulação com as mais diversas regiões do globo. Diante dessa nova configuração do sistema internacional, devemos nos manter preparados para melhor defender os interesses nacionais.

Referências

Livros

CHENG, Anne. *Histoire de la pensée chinoise*. Paris: Seuil, 1997.

CONFÚCIO. *Os Analectos*. Tradução, comentários e notas de Giorgio Sinedino. São Paulo: Unesp, 2012.

DE BARY, William Theodore (org.). *Sources of Chinese tradition: Volume two – from 1600 through the twentieth century*. Nova York: Columbia University, 1999.

KISSINGER, Henry. *On China*. Penguin Press, 2011.

KROEBER, Arthur R. *China's Economy: What everyone needs to know*. Oxford: Oxford University, 2016.

MCGREGOR, Richard. *The Party: the secret world of China's communist rulers*. Londres: Penguin Books, 2011.

PAULSON, Henry. M. Jr. *Dealing with China: an insider unmask the new economic superpower*. 1 ed. Nova York: Twelve, 2015.

WILKINSON, Endymion. *Chinese History: A New Manual*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Asia Center, 2012.

YU HUA. *China in ten words*. Nova York: Random House, 2011 [edição Kindle].

Artigos

HAIBIN, Niu. Emerging Global Partnership: Brazil and China (2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, p. 183-192, 2010.

ROSITO, Tatiana. Evolução das Relações Econômicas Brasil-China e Perspectivas Futuras. *Brasil e China: 40 anos de relações diplomáticas*. Brasília: FUNAG, 2016.

SCHIAVINI, Janaina Mortari; SCHERER, Flavia Luciane; CORONEL, Daniel Arruda. Entendendo o Guanxi e sua Influência nas Relações Internacionais. *Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 316-332, maio-ago/2012.

Outros documentos

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. World economic outlook. Washington, DC: FMI, 2016. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/pdf/text.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2017.

NU. CEPAL, *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, p. 39-44, Ciudad de México: CEPAL, 2016.

OECD/ECLAC/CAF (2015), *Latin American Economic Outlook 2016: Towards a New Partnership with China*, OECD Publishing, Paris.

PAIVA, Marcos Caramuru de. Lendo a Cabeça do Chinês. [S.L.], 2016. Entrevista concedida ao portal Valor Econômico em 6/5/2016.

CAPÍTULO 2
BRASIL E JAPÃO: CONSTRUINDO UMA AGENDA GLOBAL COMUM

João Augusto Costa Vargas[1]

Em 5 de novembro de 1895, Gabriel de Toledo Piza e Almeida e Sone Arasuke assinaram o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação que estabeleceu relações diplomáticas entre o Brasil e Japão. Que o Tratado tenha sido assinado em Paris, onde os dois signatários eram ministros Plenipotenciários de seus respectivos países, não era fortuito. A Europa ainda era, naquele momento, o centro da geografia política global. Periféricos, Brasil e Japão não só eram longínquos fisicamente um do outro, como também distantes das considerações estratégicas dos países europeus. Para o Japão, isso começaria a mudar com a vitória na Guerra Russo-Japonesa, dez anos mais tarde; para o Brasil, a caminhada até a relevância global seria ainda mais demorada.

---

1 Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco. Ingressou no Itamaraty em 2006, tendo servido na Divisão das Nações Unidas, na Missão em Nova York e nas Embaixadas em Tóquio e Rabat. É autor de "Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU" (Editora FGV, 2011) e de "Um mundo que também é nosso: o pensamento e trajetória diplomática de Araujo Castro" (FUNAG, 2013). O autor agradece os comentários de Augusto Pestana e Filipe Nasser à versão anterior deste texto, eximindo-os de toda responsabilidade por seu conteúdo. O texto foi entregue em maio de 2016.

Nessas condições, não é de se surpreender que as relações entre Brasil e Japão se tenham desenvolvido principal, se não exclusivamente, no plano estritamente bilateral, tendo demorado para adquirir uma dimensão verdadeiramente global. A interação nipo-brasileira teve de vencer as distâncias geográficas, culturais e políticas para conseguir estabelecer a parceria robusta e multifacetada que existe hoje.

Brasil e Japão atualmente são não apenas potências regionais, como também exercem, em várias áreas, papel de liderança em âmbito global. Nesse contexto, um dos aspectos mais interessantes e desafiadores da relação bilateral é o esforço de criar uma agenda global comum entre os dois países – isto é, identificar temas de relevância internacional em que o diálogo e a colaboração entre Brasília e Tóquio possam gerar benefícios para a ordem internacional como um todo. Trata-se de encontrar formas pelas quais Brasil e Japão possam somar seus recursos – materiais, políticos, técnicos ou tecnológicos – para gerar um impacto maior do que a simples soma de suas capacidades individuais sugeriria.

Este artigo explorará algumas das formas – sem pretensões de exaustão – pelas quais os dois países poderão vir a trabalhar para construir essa agenda. Para tal, o texto será divido em quatro partes – duas contextuais e duas substantivas.

A primeira recapitulará brevemente algumas das principais dimensões das relações bilaterais – a saber, a econômica, a política e a humana – a fim de contextualizar as discussões subsequentes. A intenção aqui não é a de apresentar um inventário completo da história das relações Brasil-Japão, mas tão somente a de demonstrar que a densidade da relação habilita os dois países a coordenarem-se globalmente.

Na segunda parte do artigo, serão tecidas algumas considerações sobre o ativismo diplomático que tem caracterizado o

Japão sob o governo do primeiro-ministro Shinzo Abe, que tomou posse em dezembro de 2012. O principal objetivo será esclarecer o contexto no qual se deu o estabelecimento da Parceria Estratégica e Global entre Brasil e Japão em 2014.

A terceira seção do texto tratará diretamente da construção de uma nova agenda global compartilhada, recordando o que já havia sido feito com esse propósito antes do estabelecimento da Parceria Estratégica e Global e indicando as novas direções apontadas a partir de 2014.

Na quarta parte, será examinado, de modo mais aprofundado, como o diálogo sobre temas de paz e segurança internacionais entre os dois países poderá revelar-se um campo profícuo para a construção de uma agenda global comum.

1. O histórico da relação bilateral – três dimensões

Após o fim da Segunda Guerra Mundial e a subsequente recomposição das relações diplomáticas entre Brasil e Japão[2], não demorou para que os dois países começassem a viver uma aproximação mais célere do que seria normal entre dois povos tão distantes entre si. A dimensão econômica da relação foi a primeira a prosperar, seguida da político-diplomática; subsequentemente, os laços humanos que uniam os dois países desde o começo do século XX receberam novo reforço, com a ida de grandes contingentes de brasileiros para o Japão.

1.1 Parceria econômica

Depois de 1945, a prioridade imediata no Japão era a reconstrução do país, ainda sob ocupação norte-americana.

2 Em agosto de 1942, quando declarou guerra à Alemanha e à Itália, o Brasil limitou-se a romper relações diplomáticas com o Japão; declarou guerra ao país apenas em junho de 1945, dois meses antes da rendição nipônica (KOIFMAN; ODA, 2013).

Entretanto, antes mesmo que esse processo houvesse sido concluído, o empresariado japonês começou a explorar possibilidades de investimento no exterior – inclusive no Brasil, então em pleno processo de industrialização.

Nas décadas de 1950 e 1960, grandes empresas japonesas instalaram-se no País. Foi o caso da Toyota, por exemplo, que em 1958 instalou em São Paulo a sua primeira fábrica fora do Japão, além de, por exemplo, Mitsubishi e Marubeni. O Japão também investiu, a partir de 1957, na Usiminas – o maior investimento japonês no exterior até aquele momento (SHIMIZU, 1987).

Na década de 1970, a contribuição japonesa para a economia brasileira deu um salto qualitativo; o Brasil alcançou a condição de terceiro maior recipiente de capitais japoneses no mundo (BARBOSA, 1994, p. 345). Houve significativos investimentos nipônicos em projetos centrais para o desenvolvimento brasileiro, como o Programa Grande Carajás; e a Albras e da Alunorte; a Celulose Nipo-Brasileira S.A. (Cenibra); e a Siderúrgica de Tubarão (NUNES, 2008). Mais marcante foi o Programa para Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer), que contribuiu para desenvolver a região do Cerrado brasileiro por meio do estímulo à agricultura na região, investindo mais de 68 bilhões de ienes ao longo de quase vinte anos (vide CAMPOS DA ROCHA ET AL, 2016).

No entanto, a década de 1980 trouxe a crise da dívida e a instabilidade econômica no País – particularmente a hiperinflação –, que levaram a um arrefecimento do entusiasmo nipônico pelo Brasil, que persistiu durante a década de 1990. Mesmo após a implementação do Plano Real, o Japão "manteve-se nitidamente apático ou distante do processo de privatização brasileira" (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2006, p. 182) – em função inclusive do colapso da bolha da economia japonesa no começo da década.

A partir da década de 2000, contudo, registrou-se acentuada reaproximação econômica entre os dois países. Entre 2001 e 2009, o investimento externo japonês no Brasil somou US$ 11 bilhões – um aumento de mais de seis vezes em relação à década anterior. O auge do investimento direto nipônico no Brasil foi em 2011, quando o Japão se tornou o quarto maior investidor no País, com um fluxo total de US$ 7,5 bilhões[3]. Mesmo com a queda para números mais modestos nos anos subsequentes, o IED japonês no Brasil em 2015 foi da ordem de US$ 2,8 bilhões – fazendo do Japão a sexta maior origem de investimentos no País.

É evidente que o aumento do investimento japonês no Brasil a partir do início do século XXI reflete o bom desempenho da economia brasileira ao longo da maior parte desse período e a identificação de oportunidades promissoras por parte do empresariado japonês em uma economia em expansão.

No entanto, foi importante também o esforço concertado dos dois governos para estimular esse investimento, conforme ficou evidenciado durante a visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Japão, em 2005. Na ocasião, foi adotado o "Programa Conjunto de Revitalização das Relações Econômicas", que previa a adoção de um pacote de medidas importantes – entre as quais, a realização de consultas governamentais regulares e abrangia setores que incluíam energia, mineração, infraestrutura, biocombustíveis e agricultura.

Durante a visita, foi também anunciada a criação do "Conselho Brasil-Japão para o Século XXI" – órgão integrado por empresários de ambos os países e encarregado de formular recomendações para o aprofundamento das relações bilaterais. Hoje conhecido como o "Grupo de Notáveis Brasil-Japão", o órgão continua a congregar alguns dos principais empresários dos dois países – como

3 Dados do Banco Central do Brasil.

presidentes e CEOs da VALE, Toyota, Nippon Steel e Mitsui – e tem tido papel importante em apresentar propostas concretas sobre o adensamento da relação, particularmente na seara econômica, em um bem-sucedido esforço de mobilização do setor privado pelos governos com vistas ao fortalecimento dos laços econômicos.

1.2 Parceria político-diplomática

Embora a principal tônica da relação bilateral tenha sido a interação econômica, Brasil e Japão mantêm também importante parceria política.

O primeiro-ministro Nobusuke Kishi (1959) e o presidente Ernesto Geisel (1976) realizaram as primeiras visitas bilaterais em nível de chefes de estado e de governo. Até a presente data, seis primeiros-ministros nipônicos visitaram o país, ao passo que quatro presidentes da República realizaram visitas ao Japão[4].

Além disso, os dois países têm mantido um importante mecanismo de consultas políticas bilaterais. Em novembro de 1989, o então secretário-geral das Relações Exteriores, embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, visitou Tóquio, ocasião na qual os dois países acordaram estabelecer o referido mecanismo. A primeira reunião de consultas sob a égide desse mecanismo ocorreu em 1991 tendo sido reprisada em anos seguintes. No entanto, até o fim da década, a frequência dessas reuniões diminuiu.

Em 2002, o então chanceler Celso Lafer visitou o Japão, em visita que buscava, nas palavras do ministro, demonstrar que "o Brasil deste início de século XXI é muito diferente do país da 'década perdida' dos anos 80" e que era "chegado o momento

4 Observa-se, ainda, que a presidente Dilma Rousseff visitou o Japão em 2008, enquanto ministra-chefe da Casa Civil, para representar o presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas comemorações dos 100 anos da imigração japonesa para o Brasil, e que o futuro primeiro-ministro Taro Aso visitou o Brasil em 2007, enquanto chanceler.

de reverter a perda de participação do Japão como investidor e como sócio comercial do Brasil" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002a). No comunicado conjunto emitido durante a visita, afirmava-se: "Com vistas a1.1. ampliar e fortalecer o diálogo político bilateral, os chanceleres do Brasil e do Japão concordaram em examinar o estabelecimento de consultas regulares de alto nível que se reuniria com periodicidade anual" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2002b). A "refundação" do mecanismo de consultas políticos refletia o renovado interesse de Brasília e Tóquio em fortalecerem sua relação.

Quando, menos de dois anos mais tarde, o ministro Celso Amorim visitou o Japão, "houve concordância quanto à importância de ser intensificado o diálogo político entre as chancelarias brasileira e japonesa, com a institucionalização do mecanismo de consultas de alto nível acordado em 2002" (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2004). Esse desejo por uma maior institucionalização do mecanismo rendeu frutos, pois nos doze anos entre junho de 2004 e março de 2016, tiveram lugar seis reuniões desse mecanismo de consultas, sempre em nível de subsecretários-gerais. Essas consultas ajudaram a assegurar, ao longo desse período, que a dimensão política caminhasse *pari passu* com a dinâmica econômica da relação.

1.3 Laços humanos

É impossível falar do histórico das relações bilaterais sem fazer referência aos laços humanos que unem Brasil e Japão. A chegada dos imigrantes japoneses no Brasil, a partir de junho de 1908, quando o navio Kasato Maru aportou no porto de Santos, operou uma mudança no DNA brasileiro, tanto literal quanto figurativamente. Não há dúvida de que a decisão desses imigrantes de recomeçarem suas vidas no Brasil e a capacidade da sociedade

brasileira de acolher e integrá-los tiveram um profundo impacto nas percepções recíprocas entre Japão e Brasil.

Pesquisas de opinião encomendadas pelo governo japonês no Brasil revelam que o êxito da comunidade japonesa e nipodescendente em integrar-se à sociedade brasileira ajudou a criar uma imagem positiva do Japão no País. Na mais recente dessas pesquisas, cujos resultados foram divulgados em março de 2013, 81% dos entrevistados afirmaram que os brasileiros de origem japonesa estariam contribuindo para o Brasil (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2013a). Indagados sobre quais países deveriam ser os parceiros mais importantes do Brasil no futuro, os entrevistados apontaram em primeiro lugar os Estados Unidos (59%), seguido do Japão (50%). A China, em terceiro lugar, foi mencionada por apenas 32% dos entrevistados.

Assim, a comunidade nipodescendente no Brasil – a maior do mundo fora do Japão – tem importante papel simbólico nas relações bilaterais e contribui diretamente para criar imagem mais favorável da parceria entre a população brasileira. A relevância desse tipo de percepção não pode ser menosprezada, tendo em conta que, nas sociedades democráticas, a política externa deve necessariamente acompanhar e responder às percepções da população.

O peso desse papel simbólico ficou evidenciado em 2008, quando houve uma série de eventos para comemorar o centenário da imigração japonesa ao Brasil. Para além das cerimônias e visitas oficiais – a então ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, foi ao Japão em abril e o príncipe-herdeiro Naruhito visitou o Brasil em junho – as comemorações transbordaram para numerosos aspectos da vida e cultura brasileiras, passando desde os quadrinhos de Maurício de Sousa até os enredos de escolas de samba.

Os laços humanos têm uma segunda dimensão, que é a comunidade brasileira no Japão. A partir de fins da década de

1980, teve início importante fluxo de brasileiros ao país, reflexo tanto da estagnação da economia brasileira, quanto do dinamismo da economia japonesa à época (COSTA, 2007, p. 34-35). A comunidade brasileira no Japão atingiu seu auge numérico em 2008, ultrapassando a barreira de 312.000 pessoas. Sofreu significativa diminuição nos anos seguintes – também em razão do bom desempenho da economia brasileira no período –, de modo que, em 2015, o número havia caído para a soma ainda significativa de aproximadamente 173.000 (MINISTRY OF JUSTICE, 2016).

Assim como ocorreu com os japoneses que foram ao Brasil, não há dúvida que a comunidade brasileira contribui para a vida cultural nipônica – embora em medida ainda muito menor, tendo em conta ser a comunidade brasileira no Japão bastante mais recente. A diferença fundamental entre a comunidade de origem japonesa no Brasil e a comunidade brasileira no Japão é que os filhos, netos e demais descendentes dos imigrantes japoneses no Brasil receberam a nacionalidade brasileira ao nascerem. Assim, ao mesmo tempo em que mantêm ligações culturais e afetivas com o Japão, legalmente são brasileiros e assim tratados pelo Estado brasileiro.

A comunidade brasileira no Japão não dispõe de igual estatuto: seus filhos e netos não dispõem de nacionalidade japonesa, mesmo sendo nascidos no Japão. Assim, têm uma relação diferente com o governo japonês e dependem, em várias circunstâncias, do apoio do Estado brasileiro para defender seus interesses. Portanto, a comunidade brasileira no Japão, para além da dimensão simbólica, incide concretamente na relação entre os dois governos.

Foi o reconhecimento mútuo dessa realidade que levou ao estabelecimento das Reuniões de Coordenação Consular, cuja primeira edição ocorreu em 2003, e à adoção do "Programa Conjunto Relativo às Comunidades Brasileiras no Japão", por

ocasião da visita do presidente Lula em 2005 (COSTA, 2007, p. 185-186 e 197). O Programa englobava áreas como educação para crianças brasileiras, ensino da língua japonesa e seguridade social – essenciais para a integração da comunidade japonesa no Brasil (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005). Essa integração nem sempre tem sido fácil, muito embora a maioria dos brasileiros no Japão seja de origem nipônica e poderia ter, em tese, maior facilidade de adaptação. Hoje, mais de dez anos depois do lançamento do Programa Conjunto, os brasileiros "continuam a buscar integração plena" na sociedade japonesa, para o qual têm trabalhado "não só nossos consulados em Tóquio, Nagoia e Hamamatsu, como também nossos parceiros japoneses no governo nacional e nos governos locais, na sociedade civil e na comunidade empresarial", conforme escreveu o embaixador do Brasil, André Corrêa do Lago (CORRÊA DO LAGO, 2015 – tradução do autor).

2. O ativismo diplomático do Governo Abe

Em 2014, o primeiro-ministro Shinzo Abe visitou o Brasil, ocasião pela qual foi adotado Comunicado Conjunto que anunciou o estabelecimento da Parceria Estratégica e Global entre os dois países. Esse passo refletiu a maturidade e densidade da relação bilateral, mas era fruto, também, de um momento de incomum ativismo diplomático japonês, que teve seu início com a volta de Shinzo Abe ao poder, em 26 de dezembro de 2012 (Abe já havia sido primeiro-ministro uma vez, entre setembro de 2006 e setembro de 2007).

A eleição de Abe marcou uma inflexão na política japonesa, pois os seis governos que antecederam o seu tiveram uma longevidade média de um ano e quinze dias cada um. Assim, Abe tem sido, de certa forma, o primeiro mandatário nipônico desde Junichiro Koizumi (que governou entre 2001 e 2006) com tempo

hábil para elaborar um plano de governo e implementá-lo de forma sistemática.

O cenário com qual Abe se confrontou ao assumir o poder era preocupante para o Japão em vários sentidos. Na economia, além da ausência de crescimento econômico e da persistente deflação – a serem combatidas pelo conjunto de medidas batizadas de "Abenomics" – havia um problema estrutural ainda mais grave: a crise demográfica. O país tem uma população bastante idosa (segundo dados de 2014, 22% da população teria 65 anos ou mais) e que vem diminuindo rapidamente. De 2013 para 2014, a população diminuiu em 244.000 pessoas e estima-se que até 2060, a população caia de aproximadamente 127 milhões para cerca de 87 milhões (THE ECONOMIST, 2014). Ademais, a dependência energética do país – grande importador de petróleo e gás natural liquefeito – havia sido agravada pelo desligamento de todas as centrais nucleares nipônicas após o terremoto e tsunami que causaram a tragédia na usina de Fukushima (BAHIA DINIZ, 2016).

No plano externo, afiguravam-se dificuldades na relação com a China e Coreia do Sul, em função das posições "nacionalistas" ou "revisionistas" que os dois países acusavam Abe de defender (para uma exploração mais aprofundada desse tema, vide NINOMIYA; TANAKA, 2015). Aqui, também, havia uma questão estrutural mais grave, a saber, o reequilíbrio de poder na Ásia, com a ascensão (econômica, política e militar) da China e a consequente relativização da primazia estadunidense no Pacífico.

A aliança com os Estados Unidos tem sido o dado essencial da política externa japonesa desde o pós-Segunda Guerra Mundial. Assim, o fortalecimento da China e a relativa erosão da supremacia militar estadunidense no Pacífico é um tema central para o Japão (MIYAMOTO; WATANABE, 2014). Apresenta-se a questão de se, no futuro, essa alteração na correlação de forças levará a uma redução

da capacidade ou da disposição dos Estados Unidos de arcarem com os custos de manter seu apoio praticamente incondicional à segurança nipônica.

Nessas condições, Abe passou a dar uma ênfase muito maior que a maioria dos seus antecessores às relações exteriores, inclusive para reforçar a percepção nos EUA do valor estratégico da aliança com o Japão. Em discurso que fez em Washington dois meses após assumir o cargo de primeiro-ministro, Abe foi explícito: "É chegada a hora, nesta era de ressurgência asiática, de o Japão assumir responsabilidades ainda maiores" (ABE, 2013a – tradução do autor).

Mas o ativismo diplomático de Abe também avança outros objetivos, além de buscar aumentar a importância da aliança aos olhos estadunidenses: encontrar destinos lucrativos para os investimentos japoneses, uma vez que a situação econômica e demográfica do país faz do investimento no exterior essencial para o crescimento nipônico; ajudar a difundir a visão japonesa sobre as transformações em curso na Ásia; e fortalecer as ligações com outros países do Leste Asiático, importantes para Tóquio tanto do ponto de vista econômico, quanto político (PANDA, 2016).

As manifestações desse ativismo diplomático foram diversas. Uma das mais chamativas foi o calendário de viagens adotado por Abe: em seus primeiros 20 meses de mandato, visitou 49 países *(ibid.)*. Algumas viagens foram particularmente notáveis, como sua ida à Rússia em abril de 2013 (a primeira visita de um premiê japonês em dez anos), quando sublinhou seu interesse em resolver o diferendo territorial e em concluir um tratado de paz, jamais assinado após a Segunda Guerra Mundial. Seu interesse em expandir as fronteiras da diplomacia japonesa é evidenciado também pelo fato de Abe ter visitado uma série de países que

jamais receberam um chefe de governo japonês, como Ucrânia, Portugal, Trinidad e Tobago e Tadjiquistão.

O ativismo diplomático de Abe também se reflete na expansão do orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros nipônico. No ano fiscal de 2013 – cujo orçamento começou a ser preparado antes de Abe assumir o cargo – foram autorizados 608 bilhões de ienes para o MNE (aproximadamente US$ 5,7 bilhões no câmbio de hoje). No ano fiscal de 2016, esse número já tinha aumentado para 714 bilhões de ienes (aproximadamente US$ 6,7 bilhões no câmbio de hoje) – um aumento de mais de 17% em apenas três anos (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2013b e 2016). Abe promoveu, ainda, extensas revisões na lei que rege a assistência oficial ao desenvolvimento prestado pelo Japão, a Carta de Cooperação para o Desenvolvimento, de modo a flexibilizar o desembolso de assistência pelo governo (GOVERNMENT OF JAPAN, 2015).

Abe também tem dado novo impulso à diplomacia de defesa nipônica, cuja agenda era tradicionalmente concentrada quase exclusivamente nos Estados Unidos. A Constituição nipônica proíbe o país de manter "forças terrestres, marítimas e aéreas, bem como outro potencial de guerra" (razão pela qual o país tem "Forças de Autodefesa" em vez de Forças Armadas), e o Japão se autoimpôs, ao longo dos anos, uma série de outras restrições específicas nessa seara. Não obstante, as Forças de Autodefesa japonesas têm reconhecida capacidade, particularmente no que se refere a operações marítimas.

Abe entabulou diálogos de defesa com numerosos outros parceiros, como Índia, Turquia, França, Rússia e Reino Unido; flexibilizou as restrições autoimpostas à exportação de equipamento militar, o que permitirá o desenvolvimento conjunto de tecnologia militar com outros parceiros; e mudou a legislação

que proibia as Forças de Autodefesa de participarem de atos de operações internacionais de segurança coletiva, inclusive missões de paz – tema que será tratado mais profundamente na seção seguinte.

Essas medidas despertaram reações de protesto e cautela por parte da China e da Coreia do Sul, reflexo dos traumas ainda mal resolvidos da Segunda Guerra Mundial na Ásia. Não foram, contudo, acompanhadas de um aumento expressivo de recursos militares; conforme apontam alguns analistas, os aumentos no orçamento de defesa nominal do Japão durante o governo Abe fizeram pouco para alterar o efetivo investimento nas Forças de Autodefesa (TATSUMI, 2015).

A América Latina e Caribe não passou despercebida em meio a esse esforço de projeção diplomática do Japão. Além de acelerar negociações de Acordos de Parceria Econômica com alguns parceiros latino-americanos, o primeiro-ministro Abe fez importante visita à região entre julho e agosto de 2014, passando por México, Trinidad e Tobago (onde realizou-se cúpula Japão-Comunidade de Estados Caribenhos), Colômbia, Chile e Brasil.

Foi a primeira visita oficial de um primeiro-ministro japonês ao Brasil – e à região – em dez anos, desde a visita do primeiro-ministro Junichiro Koizumi, em 2004[5]. Em São Paulo, em 2 de agosto, Abe pronunciou discurso intitulado "Juntos!", que apresentou sua política externa para a América Latina, prometendo que o "primeiro-ministro e os ministros do Japão vão visitar o Brasil e os países latino-americanos e caribenhos com mais frequência" (ABE, 2014b). Mais do que uma promessa vazia, a afirmação parece refletir o reconhecimento de que a interação com a região passa

5 Parece provável que essa lacuna de uma década reflete as turbulências na política japonesa e frequentes trocas de primeiro-ministro (sete trocas entre 2006 e 2012), que dificultavam viagens dos chefes de governo, particularmente para regiões mais distantes, como a América do Sul.

a ser imprescindível para Tóquio, na medida em que a economia japonesa aumenta suas necessidades de internacionalização e as pressões geopolíticas impelem o país a buscar um papel global cada vez mais ativo.

Nesse contexto, é sintomático que a cobertura na imprensa da visita do primeiro-ministro Abe ao Brasil e a outros países da América Latina tenha dado destaque à proximidade com a visita do presidente chinês Xi Jinping pela região, semanas antes. Essa leitura propagou-se não apenas na imprensa brasileira e japonesa, como também em veículos internacionais (THE ASAHI SHIMBUN, 2014; SACCOMANDI, 2014; FORD, 2014; DOMINGUEZ, 2014).

A noção de que as visitas dos dois líderes nada mais seriam do que uma manifestação da disputa entre China e Japão "pela América Latina" parece simplista e inadequada – não apenas por negar aos países da região a condição de agentes e reduzi-los à condição de objetos da política internacional, como também por ignorar a complexidade dos interesses em jogo. Para países como o Brasil, as parcerias com Tóquio e Pequim não se apresentam como um jogo de soma zero ou uma escolha entre um ou outro. Apesar dos duvidosos méritos substantivos dessa análise, contudo, o fato de que se fala em uma "competição" asiática na América Latina por si só já demonstra como a crescente importância da Ásia começa a ser sentida na região e necessariamente afetará suas relações internacionais. Em seu discurso em São Paulo, Abe afirmou: "neste momento em que o Japão deseja ampliar os horizontes de sua diplomacia, a América Latina e Caribe é exatamente a parceira em quem se deve confiar" (ABE, 2014b).

No caso do Brasil, o interesse de Abe de elevar as relações bilaterais para um novo patamar coincidiu com a simultânea determinação brasileira de fortalecer suas ligações com a Ásia, inclusive com o Japão. Dessa convergência surgiu a Parceria

Estratégica e Global entre os dois países, cujo estabelecimento foi anunciado pelo Comunicado Conjunto emitido durante essa mesma visita de Abe.

3. Uma agenda global comum

3.1 A agenda global comum antes da Parceria Estratégica e Global

O estabelecimento da Parceria Estratégica e Global foi uma clara manifestação por parte dos governos brasileiro e japonês de que desejavam que o diálogo entre os dois países transcendesse os temas puramente bilaterais para abarcar mais diretamente os temas da agenda global. No entanto, mesmo antes de 2014, já havia alguns espaços da relação voltados para a discussão de tais temas.

Isso fica evidente, por exemplo, ao examinar os documentos adotados por ocasião da visita do presidente Lula ao Japão em maio de 2005. Além de importantes textos sobre aspectos propriamente bilaterais da relação – como o "Programa Conjunto Relativo às Comunidades Brasileiras no Japão" e o "Programa Conjunto de Revitalização das Relações Econômicas entre o Brasil e o Japão", mencionados acima – foram adotadas também declarações específicas sobre uma série de temas candentes da agenda internacional, como reforma das Nações Unidas e desenvolvimento sustentável, indicando o desejo dos dois países de estreitarem o diálogo nessas áreas.

Há pelo menos três outros exemplos relevantes de institucionalização da discussão de temas globais pelos dois países antes do estabelecimento da Parceria Estratégica e Global. O primeiro é a realização consultas bilaterais sobre temas relativos às Nações Unidas, cuja primeira edição ocorreu em 2002. A mais

recente reunião do mecanismo – a oitava – ocorreu em julho de 2014. As reuniões, realizadas ora em Brasília, ora em Tóquio e ora em Nova York, têm permitido repassar numerosos temas da agenda da Organização – desde candidaturas a desarmamento, de direitos humanos à reforma das Nações Unidas.

Outra modalidade institucionalizada de discussão de temas globais é a reunião bilateral sobre mudança do clima, realizada anualmente desde 2003. Ao permitir o engajamento direto dos negociadores de mudança do clima dos dois países com posições, experiências e interesses francamente diferentes na matéria, demonstra a disposição de ambos os lados de construir pontes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nas negociações que ocorrem no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasil e Japão também coorganizam anualmente a "Reunião Informal sobre Ações Futuras na Área de Mudança do Clima" que congrega, no começo de cada ano, os principais negociadores internacionais de mudança do clima.

Em 2015, o ministro Mauro Vieira publicou artigo no Japão sobre os esforços brasileiros de combater a mudança do clima por meio da redução do desmatamento, no qual sublinhou o interesse em estreitar ainda mais a cooperação com o Japão nessa área, observando:

> *Há uma expectativa de que, como a segunda maior economia desenvolvida e a segunda maior economia em desenvolvimento do mundo, respectivamente, Japão e Brasil se engajem ativamente na promoção do desenvolvimento sustentável. [...] Nossos dois países compartilham uma longa história de amizade, inclusive cooperação em terceiros países. A preservação de florestas poderá ser uma promissora nova fronteira*

> *para a cooperação bilateral e trilateral (VIEIRA, 2015b – tradução do autor).*

Além das consultas sobre temas das Nações Unidas e sobre mudança do clima, outro formato institucionalizado de diálogo entre Brasil e Japão é o G4, por meio do qual os dois países – juntamente com Alemanha e Índia – trabalham pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O próprio processo de constituição do Grupo ilustra como a disposição ao diálogo e a criação de mecanismos para promovê-lo podem ter significativo impacto nas relações internacionais, como se verá a seguir.

Logo após o fim da Guerra Fria, tanto Brasil como Japão apresentaram-se como candidatos a assentos permanentes em um Conselho de Segurança reformado. Os argumentos esgrimidos por cada um em favor de sua candidatura eram, no entanto, distintos (VARGAS, 2011). O Brasil sublinhava, entre outros fatores, a necessidade de representação adequada dos países em desenvolvimento e da América Latina no Conselho, sublinhando que a legitimidade do órgão tenderia a ser erodida se tais países continuassem excluídos de seu centro decisório (a Índia fazia argumentos semelhantes).

O Japão, por sua vez, assim como a Alemanha, argumentava que faria jus a um assento permanente em função de suas contribuições financeiras às Nações Unidas. Tóquio não só era o segundo maior contribuinte ao orçamento regular da Organização (como continua a sê-lo), como também arcou com parte não desprezível dos custos da primeira Guerra do Golfo – estimada em cerca de US$ 13 bilhões. Argumentava, assim, que por ser responsável por parcela tão significativa dos recursos da Organização, deveria ter maior voz em como tais recursos eram utilizados.

A criação do G4, em 2004, por Brasil, Japão, Índia e Alemanha, representou um considerável esforço de engenharia diplomática para combinar esses dois discursos – à primeira vista quase antagônicos – e criar uma frente diplomática unida em favor da reforma do órgão. O G4 alterou fundamentalmente a dinâmica das discussões sobre o tema em Nova York e deu novo impulso à reforma, obrigando outros países e grupos a articularem mais claramente suas posições sobre o tema. Mesmo não tendo ainda alcançado seu objetivo de promover uma reforma do Conselho, o G4 é um testamento ao fato de que, por meio do diálogo entre países com interesses aparentemente divergentes, é possível transformar os termos de uma discussão fazerem surgir novas oportunidades *(ibid.)*.

3.2 O estabelecimento da Parceria Estratégica e Global e a agenda global comum

Assim, o estabelecimento da Parceria Estratégica e Global em 2014 não ocorreu no vácuo: já havia evidentemente disposição recíproca em criar uma agenda global comum. O Comunicado Conjunto de 2014 evidenciou, contudo, a determinação de elevar essa agenda a novo patamar. Trata-se um passo natural para estados do porte de Brasil e Japão, que têm interesses e capacidade de influência não só em suas próprias regiões, mas ao redor do mundo. É notável que ambos os países contam com rede diplomática especialmente ampla – segundo o "Global Diplomacy Index" do Lowy Institute for International Policy, o Brasil teria uma rede diplomática de 222 postos (7ª maior do mundo), ao passo que o Japão teria uma de 214 postos (9ª maior do mundo).

No preâmbulo do Comunicado Conjunto, há o reconhecimento mútuo do papel global de cada ator: reconhece-se que o Japão desempenha "importante papel" em "assuntos econômicos e

políticos internacionais", que o Brasil é um "proeminente líder e ator global" e que os dois países "desempenham papéis de liderança em questões globais de desenvolvimento e contribuem significativamente para a paz internacional". Ao anunciar-se a elevação das relações bilaterais ao nível de Parceria Estratégica e Global, é estabelecido também "o Diálogo Brasil-Japão entre chanceleres, com periodicidade anual" (que teve sua primeira edição em julho de 2015 – 120º aniversário das relações bilaterais –, quando o ministro Mauro Vieira viajou a Tóquio para este fim).

Além do Diálogo entre chanceleres, o Comunicado Conjunto registra o compromisso dos dois líderes de manterem encontros mais frequentes (parágrafo 1). Há também a decisão de "iniciar, futuramente, diálogo sobre política externa e intercâmbio em defesa" (parágrafo 13) e menção aos "avanços alcançados na cooperação trilateral em favor de países da América Latina e Caribe e países de expressão portuguesa na África" (parágrafo 15).

Praticamente metade da Declaração – parágrafos 29 a 52 – é reservada a "Temas Globais e Regionais" e "Desenvolvimento Sustentável e Mudança do Clima". Entre as muitas questões tratadas estão comércio e finanças internacionais (parágrafos 29 e 30), paz e segurança internacional (parágrafos 32, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 43 e 44), direitos das mulheres (parágrafo 34), sociedade da informação e governança da Internet (parágrafos 40 e 41), mudança do clima (parágrafo 49) e promoção do desenvolvimento africano (parágrafo 52).

A diversidade de temas tratados no Comunicado sinaliza a ambição e disposição dos dois países em conferir caráter verdadeiramente global à Parceria. Configura, contudo, um desafio, na medida em que exige um esforço de reflexão específico sobre cada um desses setores para avaliar formas pelas quais poderá

render frutos concretos para os dois países e – em decorrência disso – quais setores devem ser explorados de forma prioritária.

4. Paz e segurança internacionais como elemento da agenda global comum

No contexto desse esforço de identificar formas de avançar na constituição de uma agenda global comum entre os dois países, as experiências em relação à mudança do clima e à reforma do Conselho de Segurança poderão servir de modelo. Esses casos parecem evidenciar uma importante lição, a saber: a cooperação não exige posições idênticas. Reconhecendo as diferentes abordagens de parte a parte e sem necessariamente tentar "converter" o outro plenamente à sua visão, é possível encontrar caminhos inovadores que poderão ser inclusive acolhidos por terceiros estados.

Um corolário disso é que as oportunidades para um diálogo produtivo e que traga benefícios concretos tanto para os dois países como para a comunidade internacional como um todo não são necessariamente nas áreas e temas mais óbvios: podem ocorrer em relação a questões onde, à primeira vista, há pouca interação ou convergência.

Tendo isso em conta, explorar-se-á, nesta última parte deste artigo, as possibilidades de aprofundar o diálogo entre Brasil e Japão na área de paz e segurança internacional. Esse tipo de cooperação afigura-se particularmente relevante entre dois países que ambicionam ocupar assentos permanentes no Conselho de Segurança e que são, hoje, os países que mais vezes integraram o órgão como membro eletivo (o Japão, em 11 ocasiões; o Brasil, em 10).

Ambos os países têm no pacifismo um traço marcante de sua atuação internacional. Entre os princípios que norteiam a política externa brasileira, segundo o artigo 4º da Constituição Federal,

estão a não intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos.

No Japão, o pacifismo, estabelecido após o fim da Segunda Guerra Mundial, é até mais fortemente institucionalizado. A Constituição nipônica proíbe ao país manter "forças terrestres, marítimas e aéreas, bem como outro potencial de guerra" (razão pela qual o país tem "Forças de Autodefesa" em vez de Forças Armadas), e o Japão se autoimpôs, ao longo dos anos, uma série de outras restrições específicas nessa seara. O governo de Shinzo Abe tem, no entanto, buscado mudar a forma que o pacifismo japonês se manifesta, por meio de sua doutrina da "contribuição proativa à paz" e da revisão da legislação de segurança nipônica.

Ao anunciar ao mundo a nova doutrina, em seu discurso na abertura da 68ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2013, Abe afirmou que "o Japão está trabalhando para angariar a confiança do mundo como um criado de valor agregado e um contribuinte à paz e à segurança internacionais" e afirmou que daria condições ao "Japão, como um Contribuinte Proativo à Paz, de ser até mais ativamente engajado em medidas de segurança coletiva da ONU, inclusive operações de manutenção da paz" (ABE, 2013b – tradução do autor).

O sentido exato da noção de "contribuição proativa à paz" ficou mais claro na nova Estratégia de Segurança Nacional nipônica, adotada em 2013, que afirmar que a contribuição proativa à paz englobaria:

- diplomacia mais enfática no âmbito das Nações Unidas, com aumento da participação japonesa em missões de paz e em outras atividades como diplomacia preventiva, mediação, consolidação da paz e assistência humanitária;

- fortalecimento do Estado de Direito no âmbito global, inclusive por meio do fortalecimento de regimes internacionais multilaterais;
- papel de liderança em iniciativas de desarmamento e não proliferação;
- promoção de cooperação internacional em matéria de paz e segurança, inclusive por meio de treinamento e de projetos de cooperação técnica; e
- promoção de cooperação internacional contra o terrorismo (GOVERNMENT OF JAPAN, 2013).

Assim, a "contribuição proativa para a paz" parece reunir uma série de instrumentos por meio dos quais o Japão poderá desempenhar um papel mais ativo na prevenção e resolução de várias crises que assolem o globo. Isso serviria tanto para fortalecer as credenciais do Japão como verdadeiro ator global, quanto para permitir ao país assumir maiores responsabilidades no contexto da aliança com os EUA.

No entanto, ao buscar desempenhar um papel mais ativo na manutenção da paz e da segurança internacionais, o Japão dificilmente teria condições de participar diretamente de atividades militares coercitivas, tanto em função tanto de restrições constitucionais como da opinião do eleitorado japonês, ainda bastante apegado ao pacifismo incutido após a catastrófica derrota na Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, é sintomático que, ao defender a nova legislação de segurança apresentada pelo governo, Abe tenha considerado necessário afirmar que as Forças de Autodefesa "jamais empregarão sua força em combates como a Guerra do Golfo ou a Guerra do Iraque" (ABE, 2014a – tradução do autor).

A ambição japonesa de aumentar sua contribuição para a paz e a segurança internacionais dentro do quadro da Carta das Nações Unidas e sem participar diretamente de ações coercitivas é convergente com a posição brasileira. Em discurso em 2016, o chanceler Mauro Vieira recordou os "princípios históricos de nossa política externa, como a solução pacífica de conflitos e a valorização do multilateralismo como principal meio para o encaminhamento das questões globais", ao mesmo tempo em que criticou "uma grave banalização do uso da força pelos mais diversos países e atores", ressaltando que a posição brasileira não seria "meramente discursiva ou retórica, mas também prática, porque damos contribuição concreta à estabilidade mundial por meio do engajamento em operações de manutenção da paz das Nações Unidas e da promoção da integração regional" (VIEIRA, 2016).

Nessas condições, temas de paz e segurança poderiam revelar-se uma avenida frutífera para intensificar o diálogo global entre Brasil e Japão. Essa possibilidade foi reconhecida no Comunicado Conjunto de 2014, que anuncia a decisão de iniciar "diálogo sobre política externa e intercâmbio em defesa" (parágrafo 13) cita a contribuição proativa para a paz (parágrafo 38) e menciona convergência em vários temas associados (parágrafos 35, 36, 37 e 39). Alguns temas específicos que poderiam vir a integrar esse diálogo e que serão examinados mais a fundo a seguir são operações de manutenção de paz, consolidação da paz e prevenção de conflitos.

4.1 Oportunidades de diálogo: missões de paz

Um efeito interessante das restrições que o Japão impôs ao longo dos anos à atuação das Forças de Autodefesa é que estas acabaram por se especializar em missões que não envolvem combate direto. Isso, por sua vez, sugere haver promissoras

avenidas de cooperação com o Brasil, particularmente na área de preparo para atuação em missões de paz, em que as Forças Armadas brasileiras têm ganhado reputação não só pela atuação em situações de combate, como também por sua capacidade de empregar meios não coercitivos para ajudar as missões de paz a cumprirem seus mandatos.

Exemplo concreto disso são as companhias de engenharia militar, utilizadas em várias missões de paz. Os engenheiros militares brasileiros na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) se destacaram atuação não apenas pelo seu apoio direto às outras unidades militares da Missão, como também pela implementação de projetos de impacto rápido ("Quick Impact Projects", no linguajar onusiano), que visavam a trazer benefícios imediatos para a população local e angariar simpatia para a Missão, facilitando a consecução do mandato. Após o catastrófico terremoto que assolou o Haiti, em janeiro de 2010, o Japão também enviou uma companhia de engenheiros militares para integrar a MINUSTAH.

É justamente nesse tipo de atividade que a cooperação em defesa entre os dois países poderia avançar. Houve um passo inicial nesse sentido em março de 2013, quando as Missões Permanentes dos dois países junto à ONU em Nova York promoveram seminário sobre o papel das unidades de engenharia militar em missões de paz (INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE, 2013). O diálogo sobre política externa e defesa vislumbrado no Comunicado Conjunto poderia eventualmente identificar novas modalidades de cooperação dessa natureza.

No plano mais conceitual, também, haveria espaço para diálogo sobre missões de paz que poderia vir a ter impactos concretos na atuação das Nações Unidas em numerosas situações de conflito. Sabe-se, por exemplo, que um dos principais debates

em relação às operações de manutenção da paz nos últimos anos tem sido em relação à proteção de civis. Muitas missões recebem do Conselho de Segurança a incumbência de proteger civis em suas áreas de operação, mas as formas mais eficazes e legítimas de fazê-lo, particularmente no contexto dos escassos recursos que essas missões têm à sua disposição, tem gerado acalorados debates no âmbito das Nações Unidas (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013).

Tanto Brasil, como Japão têm advogado cautela no que se refere ao uso da força por operações de manutenção da paz e defendido o emprego de métodos preventivos para proteger civis. Muito embora não sejam idênticas as posições dos dois países, há suficiente convergência para imaginar que um diálogo bilateral mais aprofundado sobre o tema poderia produzir resultados relevantes. Por sua vez, os resultados dessa potencial convergência poderiam ser apresentados às Nações Unidas como contribuição ao funcionamento das missões de paz.

Esse tipo de diálogo nem precisa, nem deve ser restrito às Chancelarias e aos Ministérios da Defesa dos dois países. O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CECOPAB), estabelecido em 2005[6], e o Centro de Treinamento e Pesquisa de Operações de Manutenção da Paz do Japão, que data de 2010, poderiam promover estudos conjuntos sobre o tema, além de eventualmente promover intercâmbios de instrutores. O Japão também dispõe de órgão ligado diretamente ao gabinete do primeiro-ministro intitulado Sede para a Cooperação Internacional pela Paz ("International Peace Cooperation Headquarters), que dispõe de equipe de pesquisadores voltados exclusivamente para temas como missões de paz e assistência humanitária.

6 Tecnicamente, o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) foi criado no âmbito do Exército em 2005; em 2010, portaria do Ministério da Defesa alterou o nome para Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (Cecopab) e estabeleceu sua responsabilidade por preparar integrantes das três Forças para integrarem missões de paz.

4.2 Oportunidades de diálogo: consolidação da paz e prevenção de conflitos

Outra promissora área para o diálogo bilateral no contexto da Parceria Estratégica e Global diz respeito à consolidação da paz em situações de pós-conflito e a ações que visam a prevenir a eclosão de conflitos.

Brasil e Japão têm demonstrado especial interesse nesse tema no âmbito das Nações Unidas, tendo presidido a Comissão da Consolidação da Paz ("Peacebuilding Comission") da Organização em 2014-2015 e 2007-2009, respectivamente. Ademais, o Brasil preside a configuração específica da Comissão para a Guiné-Bissau e o Japão preside o Grupo de Trabalho da Comissão sobre Lições Aprendidas.

Como países com forte interesse em solução não militares para problemas de segurança, não é surpreendente que Brasil e Japão tenham se dedicado às questões de consolidação da paz e prevenção de conflitos. É interessante observar, contudo, que as ênfases e técnicas dos dois países na matéria são, em importantes aspectos, diferentes entre si.

Do lado japonês, particularmente a partir do governo Abe, duas tendências têm sido notáveis no tratamento desses temas. O primeiro é a disposição de empregar vultuosas quantias na forma de Assistência Oficial ao Desenvolvimento para buscar construir estabilidade em países em situação de pós-conflito. A nova "Carta de Cooperação para o Desenvolvimento" japonesa afirma que

> *o Japão enfrentará de forma abrangente uma variedade de fatores causadores de conflito e instabilidade, inclusive a pobreza. Também prestará assistência contínua para consolidação da paz, desde prevenção de conflitos, assistência humanitária emergencial durante*

> *situações de conflito e promoção de resolução de conflitos até assistência humanitária emergencial e assistências para recuperação, reconstrução e desenvolvimento na etapa pós-conflito (GOVERNMENT OF JAPAN, 2016, p. 6).*

O discurso oficial tem sido acompanhado pelo desembolso de recursos: em 2016, o governo nipônico aprovou orçamento de 551,9 bilhões de ienes para Assistência Oficial ao Desenvolvimento (aproximadamente US$ 5,18 bilhões no câmbio de hoje) (NIKKEI ASIAN REVIEW, 2016).

O governo Abe também tem dado especial ênfase ao combate ao extremismo e radicalismo por meio da criação de oportunidades econômicas. Após a execução de dois cidadãos japoneses pelo grupo terrorista autointitulado "Estado Islâmico", em janeiro de 2015, o governo nipônico anunciou uma estratégia de "Três Pilares" para combater terrorismo e radicalização, que inclui, entre outros elementos, assistência em áreas como empregos para jovens, redução de desigualdade econômica, fortalecimento da educação e promoção do crescimento econômico (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2015).

O Brasil não tem tido recursos financeiros comparáveis aos japoneses para cooperação internacional, mas se tem esforçado em empregar suas vantagens comparativas para, por meio da cooperação Sul-Sul e da transferência de políticas e "tecnologias sociais" brasileiras, fazer uma contribuição concreta e duradoura para outros países (MUGGAH ET AL; 2013).

Brasil, Japão e Moçambique lograram unir suas abordagens de cooperação em um projeto trilateral intitulado Programa de Desenvolvimento Agrícola e Rural para o Corredor de Nacala (ProSAVANA) – o que sugere que, no futuro, Tóquio e Brasília

poderiam fazer esforço semelhante em países em situação de pós--conflito ou instabilidade.

Assim, na área da consolidação da paz e da prevenção de conflitos também parece haver uma convergência de interesses, mas divergência de métodos que sugeriria potencial para diálogo mais aprofundado entre Brasil e Japão no contexto da Parceria Estratégica e Global.

5. Conclusão: Brasil e Japão no século asiático

A intenção deste artigo não é sugerir que o diálogo sobre temas de paz e segurança deva ser central na relação entre Brasil e Japão. É, antes, a de sublinhar, por meio desse exemplo, a necessidade de abordar de forma criativa e sem preconcepções a tarefa de construir uma agenda global comum aos dois países.

Se assim for feito, a Parceria Estratégica e Global poderá cumprir seu verdadeiro objetivo, não ficando restrita às salas de negociação e aos comunicados conjuntos, mas fortalecendo a capacidade dos dois países de desempenharem "papéis de liderança em questões globais de desenvolvimento" e contribuírem "significativamente para a paz internacional".

A opção deste artigo de utilizar como exemplo os temas de segurança internacional é apenas uma entre várias possíveis, mas não é aleatória. Como candidatos a assentos permanentes no Conselho de Segurança, Brasil e Japão têm especial interesse em demonstrar para o resto da comunidade internacional sua capacidade de fazer uma contribuição positiva e inovadora para o tratamento dos temas na agenda do Conselho. Em particular, o fato de os dois países terem fortes tradições de pacifismo (ainda que bastante distintas entre si) os torna especialmente bem posicionados para demonstrar que, como membros permanentes, poderiam atuar no Conselho com uma abordagem diversa daquela

dos atuais membros permanentes (cuja presença no órgão ainda reflete a vitória militar na Segunda Guerra Mundial).

Tudo leva a crer que o século XXI será efetivamente o "século asiático" – ou, talvez, mais precisamente, o "século do Pacífico", em razão da vitalidade do poderio norte-americano. Mas as transformações prometidas por essa alcunha não serão simples ou unidirecionais. As diferenças de recursos, desafios e ambições de países como China, Índia, Japão, Indonésia e Coreia são acentuadas, e gerarão dinâmicas que exigirão cuidadoso acompanhamento e análise pela diplomacia brasileira.

Nesse contexto, não podemos desperdiçar a oportunidade de aprofundarmos e consolidarmos nossa mais tradicional parceria na região, com um país que é ligado a nós não apenas por laços econômicos e políticos, mas também culturais e humanos. Sem dúvida, um benefício lateral da construção de uma agenda global comum com o Japão será que o País terá maior acesso a análises e percepções nipônicas sobre as transformações asiáticas – percepções essas que são informadas tanto por séculos de história, quanto por um formidável e bem-financiado "establishment" que condensa governo, empresas e academia.

Aprofundar a relação bilateral com o Japão não é uma escolha a ser feita em detrimento de qualquer outro país. O universalismo que durante décadas tem regido a política externa brasileira tem como um de seus eixos a relutância em tomar partido em diferendos que não nos afetem diretamente. Particularmente em uma região como a Ásia, onde persistem abertas muitas feridas históricas, a capacidade – e mais, a determinação – do Brasil de dialogar com todos, sem exclusões, será mais importante do que nunca.

Referências

ABE, Shinzo. *"Japan is Back", Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe at the Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs, 2013a. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/us_20130222en.html>. Acesso em: 30 abr. 2016.

ABE, Shinzo. *Address by Prime Minister Shinzo Abe, at the Sixty-Eighth Session of the General Assembly of the United Nations*. Tóquio: Government of Japan, 2013b. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201309/26generaldebate_e.html>. Acesso em: 30 abr. 2016.

ABE, Shinzo. *Press Conference by Prime Minister Shinzo Abe Following the Cabinet Decision on the "Legislation for Peace and Security"*. Tóquio: Government of Japan, 2014a. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201505/0514kaiken.html>. Acesso em: 30 abr. 2016.

ABE, Shinzo. *Juntos!! Um aprofundamento sem limites na cooperação entre Japão e América Latina-Caribe*. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs, 2014b. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/files/000047651.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. O Brasil e a Ásia. In: ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agenda, Vol. 1*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BAHIA DINIZ, Vítor. *Fukushima, o Japão e o Brasil, cinco anos depois*. (mimeo.)

BARBOSA, Antônio José. Outros espaços: África do Norte, Oriente Médio, continentes asiático e Japão nas relações internacionais brasileiras. In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O Desafio Internacional:*

a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora UnB, 1994.

BERTONHA, João Fábio. A Nova Estratégia Nacional de Defesa japonesa. In: *Boletim Meridiano* 47, v. 15, n. 142, 2014.

CAMPOS DA ROCHA, Carlos Magno; HONGO, Yutaka; HOSONO, Aki (eds.). *Development for Sustainable Agriculture: The Brazilian Cerrado*. Londres: Palgrave Macmillan, 2016.

CASARÕES, Guilherme. *Novas frentes diplomáticas*. In: Folha de S. Paulo, 17/05/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/05/1455781-guilherme-casaroes-novas-frentes-diplomaticas.shtml>. Acesso em: 30 abr. 2016.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. *Brazilians, Japanese and the virtues of integration*. In: The Japan Times, 24/02/2015. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/02/24/commentary/japan-commentary/brazilians-japanese-and-the-virtues-of-integration/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

COSTA, João Pedro Corrêa. *De decasségui a emigrante*. Brasília: FUNAG, 2007.

DOMINGUEZ, Gabriel. Latin America "unlikely to back Abe in China dispute" In: Deutsche Welle, 25/07/2014. Disponível em: <http://dw.com/p/1Cix5>. Acesso em: 30 abr. 2016.

DUJARRIC, Robert. *Japan: A Sheep in Wolf's Clothing*. In: The Diplomat, 09/04/2014. Disponível em: <http://thediplomat.com/2014/04/japan-a-sheep-in-wolfs-clothing/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

FORD, Peter. *Where Xi leads, Abe follows? China, Japan compete in Latin America*. In: Christian Science Monitor, 28/07/2014. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2014/0728/Where-Xi-leads-Abe-follows-China-Japan-compete-in-Latin-America>. Acesso em: 30 abr. 2016.

FUJITA, Eduardo Sussumu. O Brasil e a Ásia do Leste – Apontamentos para a construção de parcerias sinérgicas. In: Política Externa, v. 20, n. 2, 2011.

FUJITA, Eduardo Sussumu. A Diplomacia do Saber e a construção de Parcerias Sinérgicas. In: Política Externa, v. 23, n. 1, 2014.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *Ensaios sobre a herança cultural japonesa incorporada à sociedade brasileira*. Brasília: FUNAG, 2008.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *20 anos dos brasileiros no Japão*. Brasília: FUNAG, 2010.

GOVERNMENT OF JAPAN. National Security Strategy. Tóquio: Government of Japan, 2013. Disponível em: <http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/__icsFiles/afieldfile/2013/12/17/NSS.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

GOVERNMENT OF JAPAN. Cabinet Decision on the Development Cooperation Charter. Tóquio: Government of Japan, 2015. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

KOIFMAN, FÁBIO; ODA, HUMBERTO MANABU. A declaração brasileira de guerra ao Japão. Trabalho apresentado no XXVII Simpósio Nacional de História, 2013. Disponível em: <http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364614725_ARQUIVO_AdeclaracaobrasileiradeguerraaoJapao_ANPUH2013F.KoifmaneH.M.Oda_.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. The Evolving Roles of Engineering Units in UN Peacekeeping Operations: Challenges and Opportunities. Nova York: IPI, 2013. Disponível em: <http://www.un.emb-japan.go.jp/events/2013/Seminar_Report.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

LOWY INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLICY. Global Diplomacy Index. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2016. Disponível em: <http://www.lowyinstitute.org/global-diplomacy-index/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Palestra do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Professor Celso Lafer, na Keidanren "Panorama da Economia Brasileira e Perspectivas para a Parceria Brasil-Japão". Tóquio, 24 de maio de 2002. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 29, n. 90, 2002a.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Visita do Chanceler Celso Lafer ao Japão (22 a 27 de maio de 2002) (24 de maio de 2002). Tóquio, 24 de maio de 2002. In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 29, n. 90, 2002b.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comunicado à imprensa a respeito da visita oficial ao Japão do Ministro Celso Amorim – Comunicado Conjunto de Imprensa (25.03.2004). In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 31, n. 94, 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comunicado à imprensa sobre documentos concluídos por ocasião da visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva a Tóquio, Japão (26 de maio de 2005). In: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a. 32, n. 96, 2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Comunicado Conjunto da Visita Oficial de Trabalho do Primeiro-Ministro Shinzo Abe ao Brasil e sobre o Estabelecimento da Parceria Estratégica e Global entre Brasil e Japão. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2014. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5777-visita-ao-brasil-do-primeiro-ministro-do-japao-shinzo-abe-comunicado-conjunto-da-visita-oficial-de-trabalho-declaracao-conjunta-sobre-cooperacao-na-area-de-construcao-naval-para-facilitacao-do-desenvolvimento-de-recursos-offshore>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. Opinion Poll: Image of Japan in Brazil. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs, 2013a. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/press/release/press6e_000034.html>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. 平成 25 年度予算 - 外務省所管予算. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs, 2013b. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/yosan_kessan/mofa_yosan_kessan/pdfs/h25_yosan.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. 3-Pillar Foreign Policy in Response to the Terrorist Incident Regarding the Murder of Japanese. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs, 2015. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000031.html>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. 平成 28 年度予算 - 外務省所管予算. Tóquio: Ministry of Foreign Affairs, 2016. Disponível em: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000120813.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS AND COMMUNICATIONS. *Statistical Handbook of Japan 2015*. Tóquio: Statistics Bureau, 2015.

MINISTRY OF JUSTICE. 都道府県別　年齢　男女別　在留外国人　（その５　ブラジル）. Tóquio: Ministry of Justice, 2016. Disponível em: <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Xlsdl.do?sinfid=000031399596>. Acesso em: 30 abr. 2016.

MIYAMOTO, Shiguenoli; WATANABE, Paulo Daniel. Towards an uncertain future? The strengthening of Japan's autonomy in Asia-Pacific. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n.1, 2014.

MUGGAH, Robert. CAMPBELL, Ivan; HAMANN, Eduarda; DINIZ, Gustavo; MOTTA, Marina. *A promoção da paz no contexto pós-2015:*

o papel das potências emergentes. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2013.

NIKKEI ASIAN REVIEW. Japan's lower house panel passes FY 2016 budget. In: Nikkei Asian Review, 01/03/2016. Disponível em: <http://asia.nikkei.com/Politics-Economy/Policy-Politics/Japan-s-lower-house-panel-passes-FY-2016-budget>. Acesso em: 30 abr. 2016.

NINOMIYA, Masato. O centenário do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação entre Brasil e Japão. In: *Revista USP*, n. 28, 1996.

NINOMIYA, Masato; TANAKA, Aurea Christine. Os Desafios Geopolíticos da Ásia no Século XXI: Japão, China e Coréia. In: *Política Externa*, v. 23, 2015.

NUNES, Paulo H. F. As relações Brasil-Japão e seus reflexos no processo de ocupação do território brasileiro. In: *Geografia*, v. 17, n. 1, 2008.

PANDA, Ankit. *Shinzo Abe Has Visited a Quarter of the World's Countries in 20 Months: Why?* In: The Diplomat, 11/09/2014. Disponível em: <http://thediplomat.com/2014/09/shinzo-abe-has-visited-a-quarter-of-the-worlds-countries-in-20-months-why/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SACCOMANDI, Humberto. Pressionado pela China, Japão redefine sua relação com América Latina. In: Valor Econômico, 2/8/2014. Disponível em: <http://www1.valor.com.br/brasil/3636852/pressionado-pela-china-japao-redefine-sua-relacao-com-america-latina>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SARQUIS, Sarquis J.B. *Revitalizando a parceria econômica entre Brasil e Japão*. In: Boletim da Câmara de Comércio Brasil-Japão, 11/2014. Disponível em: <http://www.ccbj.jp/noticia?news=1344/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SECURITY COUNCIL REPORT. Cross-cutting Report: Protection of Cvilians in Armed Conflict. Nova York: Security Council Report, 2013. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/cross_cutting_report_3_protection_of_civilians_2013.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

SHIMIZU, Masako. Reabertura do Comércio entre o Brasil e o Japão após a Segunda Guerra Mundial (1949-1959). Curitiba: UFPR, 1987. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/27113/D%20-%20SHIMIZU%2c%20MASAKO.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016.

TATSUMI, Yuki. *Japan's New Defense Budget: Fact vs Fiction*. In: The Diplomat, 05/09/ 2015. Disponível em: <http://thediplomat.com/2015/09/japans-new-defense-budget-fact-vs-fiction/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

THE ASAHI SHIMBUN. Abe playing catch-up to China as he travels to Latin America seeking allies. In: The Asahi Shimbun, 25/7/2014. Disponível em: <http://ajw.asahi.com/article/behind_news/politics/AJ201407250067>. Acesso em: 30 abr. 2016.

THE ECONOMIST. The incredible shrinking country. In: The Economist, 25/3/2014. Disponível em: <http://www.economist.com/blogs/banyan/2014/03/japans-demography>. Acesso em: 30 abr. 2016.

VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

VIEIRA, Mauro. *Desarmamento nuclear, um dever para a humanidade*. In: Asahi Shimbun, 10/06/2015a. Disponível em: <http://blog.itamaraty.gov.br/28-desarmamento-e-nao-proliferacao/147-desarmamento-nuclear-um-dever-para-a-humanidade> e <http://www.asahi.com/articles/DA3S11800002.html>. Acesso em: 30 abr. 2016.

VIEIRA, Mauro. *Brazil: cutting emissions by fighting deforestation*. In: The Japan Times, 04/10/2015b. Disponível em: <http://www.japantimes.co.jp/opinion/2015/10/04/commentary/world-commentary/brazil-cutting-emissions-fighting-deforestation/>. Acesso em: 30 abr. 2016.

VIEIRA, Mauro. Palestra do Ministro Mauro Vieira no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) – Rio de Janeiro, 16 de fevereiro de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/13151-palestra-do-ministro-mauro-vieira-no-centro-brasileiro-de-relacoes-internacionais-cebri-rio-de- janeiro-16-de-fevereiro-de-2016>. Acesso em: 20 abr. 2016.

CAPÍTULO 3
BRASIL-ÍNDIA: CONSTRUINDO UMA PARCERIA ESTRATÉGICA[1] – A COOPERAÇÃO ENTRE DOIS GIGANTES DEMOCRÁTICOS DO SÉCULO XXI

Paulo Antônio Viana Júnior[2]

Our ability to reach unity in diversity will be the beauty and the test of our civilization.
Mahatma Gandhi

Introdução

No período em que trabalhei na unidade do Itamaraty responsável por acompanhar o relacionamento entre o Brasil e a Índia, em algumas ocasiões ouvi de diplomatas indianos mais antigos que Nova Delhi muitas vezes dava a seus funcionários

1 Este artigo é dedicado aos colegas da Embaixada do Brasil em Nova Delhi, cujo trabalho foi essencial para a conformação do presente texto.

2 Paulo Viana é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB, onde se graduou em 2009. É servidor da carreira diplomática desde 2010. Trabalhou na então Divisão da Ásia Meridional do Ministério das Relações Exteriores em 2011 e 2017, na qual atuou como assistente, subchefe e chefe interino. Encontra-se atualmente lotado na Embaixada do Brasil em Tóquio.

acreditados junto aos organismos internacionais multilaterais a seguinte instrução: "Em caso de dúvida, siga a posição do Brasil". Tal recomendação, representativa do reconhecimento e do respeito à tradição diplomática brasileira, também deixa evidente os interesses e desafios compartilhados por duas das maiores democracias emergentes do mundo. Países populosos e de grande extensão territorial, com sociedades multiétnicas, multiculturais e multirreligiosas, Brasil e Índia vêm buscando crescimento econômico com inclusão social e desenvolvimento tecnológico, assim como uma governança global mais justa, legítima e representativa da atual realidade internacional multipolar.

A Índia é o único país que é cofundador e integrante de todos os agrupamentos extrarregionais globais de que o Brasil participa: G4, IBAS, BRICS, BASIC, G20 comercial e G20 financeiro. Além da ampla cooperação mantida na esfera bilateral, a parceria constituída no âmbito de grupos que se tornaram referência para o debate sobre as transformações do mundo contemporâneo contribui para tornar o relacionamento com a Índia em um dos mais importantes e fecundos das relações exteriores do Brasil.

Ainda permanece, no entanto, muito a ser cumprido no relacionamento indo-brasileiro: é necessário expandir e diversificar o comércio bilateral, promover o conhecimento mútuo entre os dois países e dar seguimento às numerosas iniciativas de cooperação já em andamento, por exemplo. Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo fazer uma breve análise desse relacionamento, para apresentar, por fim, algumas ideias que contribuam para sua contínua evolução positiva.

1. A Índia

A Índia atual é a principal herdeira de algumas das civilizações mais antigas do mundo. Também é, no entanto, uma das nações

mais jovens da comunidade internacional. Numerosos são os paradoxos desse país, que conta com um território quase três vezes menor que o do Brasil e uma população mais de seis vezes superior[3].

Os períodos históricos em que o atual território indiano esteve subordinado ao mesmo poder central foram breves. Os 29 estados da República atual se subdividiam, no passado, em inúmeros principados. As sucessivas levas de invasores que ali chegavam também contribuíam para a dificuldade em unir politicamente aquela porção do subcontinente.

Tais invasores eram provenientes principalmente da Ásia Central e aproveitavam passagens entre as montanhas do Himalaia para chegar à área de um milhão de metros quadrados banhada pelos sete rios do vale do Indo. Drávidas, indo-arianos, medos, persas, árabes e mogóis foram apenas alguns dos que vieram, se estabeleceram e foram gradualmente "indianizados". Outros chegaram por mar, como Alexandre, o Grande.

Os arianos trouxeram os princípios da religião que se converteria no hinduísmo, criaram o sânscrito e introduziram o sistema de castas. Em seguida, a Índia, ou grande parte do subcontinente, conheceu governantes hindus, budistas, jainistas, muçulmanos e cristãos.

No fim do século XV, navegantes portugueses, como Vasco da Gama, aportaram em Goa e na região da atual Mumbai, localizadas na costa Malabar. Os mercadores ingleses chegaram no começo do século XVII. Em 1876, a Rainha Vitória passou a ser também imperadora da Índia, "a mais bela joia do Império Britânico". Ao final do século XIX, a oposição nacionalista ao domínio britânico organizou-se em torno do Congresso Nacional Indiano, no qual

3 Conforme dados do Banco Mundial, disponíveis na plataforma eletrônica "World Bank Open Data".

militaram figuras como Motilal e Jawaharlal Nehru e Mohandas Gandhi. Este se tornou o principal defensor do "swaraj", ou autodeterminação. A independência foi obtida apenas em 1947, seguida por um processo de desmembramento territorial que levou centenas de milhares de pessoas à morte e resultou em um dos maiores movimentos de migração em massa da História.

Embora predominantemente hindu (cerca de 80% de sua população), a Índia conta ainda hoje com mais de 170 milhões de muçulmanos[4]. No contexto das negociações pela independência dos domínios britânicos na Ásia Meridional, as lideranças da Liga Muçulmana submeteram aos vice-reis britânicos a proposta de dividir o território, cabendo aos islamitas as regiões em que eram a maioria da população. Estabeleceu-se, assim, o Paquistão Oeste (atual Paquistão, termo que significa, em urdu, "terra dos puros") e o Paquistão Leste (atual Bangladesh), divididos por mil e seiscentos quilômetros de território indiano. Tal processo de partilha – durante a qual até um milhão de pessoas teria morrido – ainda gera dificuldades para os países que dele emergiram ao fim da década de 1940, como três guerras entre a Índia e o Paquistão, uma corrida nuclear, terrorismo e picos de tensão no Sul da Ásia.

1.1 Histórico do sistema político indiano

Para fins de análise do jovem estado indiano contemporâneo, podemos identificar três períodos de impacto decisivo em sua formação e consolidação: (i) a independência, o desmembramento territorial e seus desdobramentos; (ii) o predomínio da primeira-ministra Indira Gandhi no poder, do final dos anos 1960 ao início dos anos 1980, que inclui período de exceção ("Emergência") e de substantivos desafios à ordem interna; e (iii) as reformas

4 Conforme dados do Censo indiano de 2011, o último disponível.

econômicas do começo dos anos 1990, que dão início à período de expansão e modernização econômica.

Conforme mencionado anteriormente, a independência da Índia, em 1947, foi resultado de um processo reivindicatório iniciado no final do século XIX por lideranças políticas reunidas, em sua maioria, no Congresso Nacional Indiano (INC). Embora articuladas em torno da independência como ideal comum, as forças atuantes à época do Raj britânico compreendiam também a Liga Muçulmana, que passou a favorecer a criação de estado muçulmano separado, o Paquistão. A partir da década de 1930, o movimento centrado no INC intensificou-se com a campanha maciça promovida por Mohandas "Mahatma" Gandhi. A popularidade de Gandhi e o êxito dos seus métodos não violentos de ação deram ainda maior expressão política ao INC, ao qual era ligado, e que passou a se confundir com o próprio movimento pela independência.

O alcance nacional do INC, posteriormente organizado como Partido do Congresso Nacional Indiano, assim como o prestígio de seus dirigentes (a começar por Jawaharlal Nehru, primeiro primeiro-ministro da Índia independente, de 1947 a 1964), asseguraram a hegemonia política do partido nas primeiras décadas da nova nação. Também podem ter contribuído para a aglutinação política em torno do INC as tensões e conflitos entre os recém-independentes Índia e Paquistão em torno da questão do território de Jammu e Caxemira.

O início da década de 1970 resultou, para a Índia, em novo período de dificuldades políticas e econômicas, marcado por mais uma guerra contra o Paquistão, a intensificação de atividades de movimentos insurgentes e o aumento dos preços do petróleo. Em junho de 1975, a primeira-ministra Indira Gandhi passa a governar por decreto e suspende liberdades civis após a declaração

de um estado de emergência. Eleições foram convocadas somente em março de 1977, quando Indira Gandhi é derrotada e dá lugar ao primeiro governo comandado por um partido que não o do Congresso – o *Janata Party* ("Partido do Povo"). Em 1980, após novas eleições, Indira Gandhi volta a ocupar a posição de primeira-ministra, tendo de lidar com conflitos e movimentos separatistas internos, cuja repressão teve como consequência seu próprio assassinato, em 1984[5].

A partir da década de 1990, o primeiro-ministro Narasimha Rao – tendo então como ministro das finanças Manmohan Singh – inicia processo de reformas econômicas. O país adota políticas de abertura do mercado indiano, com incentivos a investimentos externos diretos, reduções tarifárias, fim dos controles sobre a indústria e modernização do setor financeiro.

A promoção dessa abertura e o crescimento econômico acelerado não impediram que o INC perdesse espaço político, sobretudo, para o *Bharatiya Janata Party* (BJP, Partido do Povo Indiano), representante do nacionalismo hindu, de centro-direita. Cresceram também agremiações políticas menores, com alinhamentos de casta, religião ou região. É nesse contexto que o BJP chega ao poder em 1998, como líder da coalizão denominada *National Democratic Alliance* (NDA).

No início de 2004, a NDA volta a ser derrotada pelo INC nas urnas. Este, no entanto, pela primeira vez é forçado a formar uma aliança (a *United Progressive Alliance* – UPA) para governar. Até então, o Partido do Congresso nunca compartilhara o poder. A escolha de Sonia Gandhi (da dinastia Nehru-Gandhi) para a presidência do partido, em 1998, teria então colaborado para

5 No contexto da Operação "Blue Star" – que visou a conter o separatismo no estado do Punjab – o templo mais sagrado da religião sique (o "Templo Dourado" de Amritsar) foi seriamente danificado. Meses depois, os guarda-costas siques da primeira-ministra a assassinariam.

reavivá-lo. Entre outros motivos para a vitória do Partido do Congresso, haveria a insatisfação no meio rural – onde os avanços sociais e econômicos não teriam sido tão significativos quanto nas cidades – e a rejeição da agenda nacionalista-hindu do BJP.

Uma vez divulgado o resultado das eleições de 2004, Sonia Gandhi abdicou da posição de primeira-ministra, e Manmohan Singh assumiu o cargo. Figura respeitada no partido e reconhecida pelo tratamento tecnocrático e acadêmico dos temas durante seu período como ministro das finanças, Singh – que pertence à comunidade sique – tornou-se o primeiro chefe de governo não hindu da Índia e foi reconduzido ao cargo de primeiro-ministro em 2009, tendo governado até maio de 2014.

1.2 Cenário político contemporâneo

As últimas eleições legislativas gerais indianas, realizadas entre abril e maio de 2014, registraram participação recorde de 66,3% dos então 834 milhões de eleitores do país[6]. O BJP conquistou vitória histórica, obtendo 282 dos 543 assentos da Câmara Baixa – dez a mais do que o mínimo para assegurar maioria absoluta na Casa, independentemente da coalizão partidária. A maioria parlamentar obtida pelo BJP e Modi em 2014 foi a primeira de tal magnitude lograda por um único partido desde 1984. A coligação política liderada pelo BJP, a Aliança Democrática Nacional (*National Democratic Alliance* – NDA), obteve 336 assentos. A maioria absoluta conquistada pelo BJP consagrou Narendra Modi como principal líder do Partido. Modi tomou posse como primeiro-ministro em 26 de maio de 2014.

O governo do primeiro-ministro Modi afirma conferir prioridade à recuperação da trajetória ascendente da economia

6 Comissão Eleitoral da Índia. Loksabha Election, 2014. Disponível em: <http://eci.nic.in/eci_main/archiveofge2014/2%20-%20HIGHLIGHTS_04122014.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

indiana, pilar de sua campanha eleitoral, lastreada na experiência exitosa do atual alto mandatário como governador ("chief minister") do estado do Gujarat – cargo que ocupou durante mais de uma década. Anunciaram-se, por exemplo, medidas para atração de investimentos estrangeiros, além da criação de programa para a abertura de contas bancárias populares – sugerindo uma possível migração do sistema de benefícios sociais para um método de transferências diretas, baseado na experiência brasileira do "Bolsa Família".

Os dados macroeconômicos relativos ao ano fiscal de 2015-2016 (encerrado em março de 2016) indicaram crescimento de 7,6% do PIB nominal indiano, que atingiu US$ 2,18 trilhões[7] – em 2015, a Índia apresentou a maior taxa de crescimento entre as grandes economias, superando inclusive a China[8]. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a aceleração recente do crescimento indiano deve-se tanto a reformas econômicas internas quanto à conjuntura internacional favorável, sobretudo em razão da considerável queda nas cotações internacionais de produtos da cadeia petrolífera, de que a Índia é um dos maiores importadores mundiais.

Na área social, no entanto, tem crescido a percepção de recrudescimento do sectarismo religioso no país. Grupos militantes da direita nacionalista hindu, próximos ao BJP, têm reforçado discurso em defesa do hinduísmo e de valores fundamentalistas hindus, em detrimento de outras religiões presentes na sociedade indiana e de minorias étnicas e sexuais[9].

7 THE ECONOMIC TIMES. India's growth at 7.6% in 2015-16 fastest in five years. Disponível em: <http://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/indias-growth-at-7-6-in-2015-16-fastest-in-five-years/articleshow/52522153.cms>. Acesso em: 19 jan. 2017.

8 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Subdued demand, diminished prospects. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01>. Acesso em: 18 jan. 2017.

9 THAROOR, S. Why India Intolerance Problem is Hurting its Global Reputation. The World Post, Nova Delhi, dez. 2015. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/shashi-tharoor/india-intolerance-problem_b_8699164.html>. Acesso em: 24 maio 2016.

2. Brasil e Índia: relações bilaterais

2.1 Histórico

As relações diplomáticas entre o Brasil e a Índia foram estabelecidas em 1948, logo após a independência indiana. Até a década de 1990, o diálogo político entre os dois países manteve-se praticamente circunscrito à cooperação no âmbito de organismos multilaterais. Os intercâmbios econômico-comerciais e culturais não apresentavam muita expressão. A partir das reformas que resultaram em maior abertura de suas economias, esse quadro começou a mudar. Foi, no entanto, a partir dos anos 2000 que a cooperação bilateral expandiu-se de maneira exponencial, o que se consubstanciou em grande número de visitas de autoridades de um país ao outro.

Ao longo da maior parte de seus quase 70 anos de relações diplomáticas, condicionantes diversos – como a distância geográfica, as diferenças culturais e os problemas domésticos – pareciam contribuir mais para afastar do que para aproximar Brasil e Índia. Entre as décadas de 1950 e 1970, os dois países estavam mais voltados para dentro, lidando com suas respectivas questões internas e buscando estabelecer bases de sustentação para um tipo de desenvolvimento compatível com as necessidades e aspirações de suas sociedades naquela fase histórica.

Apesar de suas limitações econômicas e políticas, o Brasil e a Índia tentaram maior aproximação direta a partir da vinda da primeira-ministra Indira Gandhi ao Brasil, em agosto de 1968, mesmo ano em que o então ministro das Relações Exteriores José de Magalhães Pinto esteve em Nova Delhi, para participar de reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad).

Nesse ano foram assinados Acordos de Comércio e de Cooperação Cultural. Também tiveram início negociações com

vistas ao estabelecimento de cooperação na área nuclear e em outros segmentos de alta tecnologia, que culminaram na assinatura do Acordo Sobre Cooperação para Utilização Pacífica da Energia Nuclear, o qual entrou em vigor em 1970. Devido à realização, pela Índia, de seu primeiro teste nuclear com fins militares, no ano de 1974, esse instrumento deixou de ser renovado ao final do primeiro quinquênio de sua vigência. Dez anos depois, em 1984, o ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro visitou a Índia, visando a transmitir o desejo brasileiro de dinamizar as relações culturais, comerciais e tecnológicas. Tal aproximação proporcionou a assinatura do Acordo sobre Cooperação nos Campos de Ciência e Tecnologia no ano seguinte

O fim da Guerra Fria apresentou novos desafios, que deram ensejo a reformas econômicas nos dois países – as quais acabaram por proporcionar relativo incremento no comércio bilateral, além de impulsionar iniciativas em prol do adensamento das relações com parceiros de seus entornos regionais. Enquanto o Brasil assinava o Tratado de Assunção, em 1991, a Índia dava início à sua *Look East Policy*, por meio da qual procurou incentivar suas relações com as nações do Sudeste Asiático.

Em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso visitou a Índia em missão oficial – a primeira de um chefe de estado brasileiro – quando foi assinado um Acordo de Cooperação Nuclear. Dois anos depois, o presidente indiano K. R. Narayanan veio ao Brasil[10].

O intercâmbio comercial indo-brasileiro passaria a crescer continuamente a partir do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso – saltando de US$ 480 milhões em 2000 para US$1,2 bilhão em 2002. Também em 2002 foi

10 Logo após visita de retribuição do presidente K.R. Narayanan ao Brasil, em 1998, a Índia voltou a realizar testes nucleares no Rajastão. Tal episódio acabou repercutindo negativamente no relacionamento bilateral.

estabelecida a Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural Brasil-Índia – copresidida pelos ministros das Relações Exteriores dos dois países, que representa, atualmente, o principal mecanismo de revisão e coordenação da extensa agenda bilateral indo-brasileira.

Entre 2003 e 2004, as relações entre Brasil e Índia ganharam novo ímpeto político e diplomático. Em seu primeiro discurso de posse, por exemplo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva fez menção expressa à Índia dentre as prioridades de sua Política Externa. Também em 2003, por meio da Declaração de Brasília, foi estabelecido o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas).

Em janeiro de 2004, o presidente Lula realizou visita de estado à Índia, quando foi o convidado de honra nas celebrações do Dia da República daquele país. Mais do que os novos instrumentos bilaterais então assinados – Acordos de Cooperação no Uso Pacífico do Espaço Exterior e de Cooperação em Turismo, Programa Executivo de Cooperação Cultural, Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Índia, por exemplo – a visita do mandatário brasileiro, à frente de grande comitiva integrada por representantes do governo e da iniciativa privada, também sinalizou a firme intenção do Brasil de fortalecer suas relações com a maior democracia do mundo.

Em setembro de 2006, o primeiro-ministro indiano Manmoham Singh retribuiu o gesto e visitou o Brasil. Na ocasião, foi lançado o Diálogo Estratégico Brasil-Índia, mecanismo que realizou sua primeira reunião, em abril de 2007, entre o chanceler Celso Amorim e o assessor de segurança nacional indiano, M.K. Narayanan. Nesse mesmo ano o presidente Lula realizou sua segunda visita de estado à Índia, quando lançou o Fórum de Lideranças Empresariais Brasil-Índia. Já em 2008, a presidenta Pratibha Patil, escolheu o Brasil para iniciar sua primeira viagem internacional, que a levaria ainda ao México e ao Chile.

No ano de 2012, a presidenta Dilma Rousseff realizou visita de estado à Índia, por ocasião da qual se realizaram, por exemplo, a I Comissão Mista Brasil-Índia de Ciência, Tecnologia e Inovação e a III Reunião do Mecanismo de Monitoramento de Comércio bilateral. Ainda durante a visita foram assinados sete acordos, dando mais substância à cooperação em áreas como Cultura, Educação, Direitos da Mulher e Ciência e Tecnologia. O primeiro-ministro Manmohan Singh também esteve no Brasil em 2012, para participar da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Em 2014, o chefe de governo da Índia voltaria a visitar o Brasil: o primeiro-ministro Narendra Modi esteve em Brasília e Fortaleza, quanto participou da VI Cúpula do BRICS e manteve reunião bilateral com a mandatária brasileira.

Em outubro de 2016, o presidente Michel Temer realizou visita bilateral oficial à Índia, à margem da VIII Cúpula do BRICS, na cidade de Goa. Na ocasião, foram adotados acordos nas áreas de agricultura, pecuária e regulação de medicamentos.

Além das visitas mencionadas, as missões de altas autoridades de um país ao outro tornaram-se numerosas e frequentes a partir dos anos 2000. As autoridades governamentais de Brasil e Índia também mantiveram constantes encontros à margem de cúpulas e reuniões internacionais. Essa interação contribuiu para a expansão e o aprofundamento da cooperação bilateral e o estabelecimento de uma Parceria Estratégica em 2006. É representativo dessa realidade o fato de que entre os anos de 2000 e 2016, mais de três dezenas de acordos tenham sido assinadas entre Brasil e Índia, por exemplo.

2.2 Mecanismos mais importantes

A coordenação do amplo diálogo entre o Brasil e a Índia ocorre principalmente por meio da Comissão Mista de Cooperação Política, Econômica, Científica, Tecnológica e Cultural Brasil-Índia (Comista Brasil-Índia). Conforme anteriormente mencionado, esse mecanismo foi estabelecido em 2002, por meio de um Memorando de Entendimento, e tem o objetivo de avaliar e dar diretrizes para o desenvolvimento da cooperação e para a intensificação do intercâmbio comercial indo-brasileiro. A Comista Brasil-Índia é co-presidida pelos ministros das Relações Exteriores dos dois países e já teve sete edições (2003, 2006, 2007, 2009, 2011, 2013 e 2015).

Outro importante mecanismo de concertação bilateral é o Diálogo Estratégico Brasil-Índia. De caráter eminentemente político, reúne o ministro das relações Exteriores do Brasil e o assessor de segurança nacional da Índia, para tratar de temas relevantes e especialmente sensíveis da agenda indo-brasileira, assim como de temas globais de interesse mútuo, como segurança energética e alimentar, reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e conflitos que possam representar ameaça à paz e à estabilidade globais. A quarta e mais recente reunião do Diálogo Estratégico Brasil-Índia ocorreu em novembro de 2015.

Há também o Comitê-Conjunto de Defesa Brasil-Índia, que promove o encontro de autoridades das Forças Armadas dos dois países para explorar possibilidades de cooperação e de intercâmbio. A primeira reunião do Comitê Conjunto de Defesa ocorreu em agosto de 2010; a segunda, em outubro de 2011; a terceira, em maio de 2013; e a quarta, em junho de 2015.

No campo econômico-comercial, existe o Mecanismo de Monitoramento do Comércio Brasil-Índia (MMC). Criado em 2008, tem por objetivo dar tratamento ágil a aspectos específicos do comércio de bens, além de examinar formas de estimular o intercâmbio e os

investimentos bilaterais. Pretende, ademais, identificar barreiras e entraves, encaminhando propostas para sua eliminação. A quarta e mais recente reunião do MMC ocorreu em setembro de 2016, em Brasília. Do lado brasileiro, o exercício foi conduzido pelo Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

3. Estado atual da cooperação: destaques de uma agenda extensa

3.1 Relações políticas

As relações políticas entre Brasil e Índia são caracterizadas pela proximidade de pontos de vista, decorrente de uma percepção de que os dois países têm semelhanças significativas (como instituições democráticas e sociedades caracterizadas pela diversidade), além de objetivos e aspirações comuns, nos planos doméstico (desenvolvimento econômico com promoção de justiça social) e internacional (maior poder decisório em órgãos de governança global, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional).

No espaço de vinte anos, desde o convite ao presidente Fernando Henrique Cardoso para a celebração do Dia da República em Nova Delhi, no ano de 1994 (convite que, em 2006, também seria estendido ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva), até a visita do primeiro-ministro Narendra Modi ao Brasil, em 2014, as relações bilaterais registraram mais avanços do que nas quatro décadas precedentes. O comércio bilateral, que era de aproximadamente US$ 480 milhões em 2000, atingiu seu maior valor em 2014: US$ 11,4 bilhões, segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)[11].

11 A evolução anual desses fluxos, assim como o montante dos principais produtos comercializados, pode ser encontrada no sítio da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do MDIC.

Durante os dois mandatos do primeiro-ministro Manmohan Singh (2004-2009, 2009-2014), o lado indiano também manifestou interesse consistente no desenvolvimento das relações com o Brasil. O primeiro-ministro Singh visitou o Brasil em três ocasiões (2006, 2010 e 2012) e foi na sua gestão que os dois países formalizaram uma Parceria Estratégica (2006).

O governo do primeiro-ministro Narendra Modi não mudou a percepção do Brasil como parceiro especial. Com o início de sua gestão, em 2014, Brasil e Índia continuaram trabalhando em prol da intensificação do intercâmbio político na esfera propriamente bilateral, sem prejuízo do dinâmico engajamento entre os dois países no âmbito plurilateral ou multilateral.

3.2. Comércio bilateral

Em 2012, pela primeira vez na série histórica, foi ultrapassada a marca dos US$ 10 bilhões no comércio bilateral, havendo, no ano seguinte, recuo para o patamar de US$ 9,48 bilhões. Em 2014, foi atingido o máximo histórico de US$ 11,42 bilhões. Em 2015 e 2016, no entanto, houve significativa queda (para US$7,9 bilhões e US$5,64 bilhões, respectivamente – resultado muito provavelmente vinculado à queda dos preços internacionais do petróleo, que é o item mais importante da pauta de comércio bilateral)[12].

A forte concentração da pauta comercial na exportação de petróleo e na importação de óleo diesel torna a balança comercial especialmente vulnerável a oscilações tanto do volume de comércio desses itens como das variações de seu preço internacional. Além disso, alguns dos principais produtos exportados pelo Brasil com maior potencial de penetração na Índia enfrentam dificuldades

12 Conforme dados disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

no acesso àquele mercado. Para os produtos do agronegócio, por exemplo, são ainda elevadas as barreiras tarifárias e o nível de regulação. Também há dificuldades burocráticas e estruturais. O caso da carne de frango congelada é representativo dessas questões: sua comercialização é reduzida, em razão da estrutura pouco capitalizada do varejo indiano e de carências da cadeia de frio local.

Ainda no âmbito do comércio entre Brasil e Índia, cabe mencionar o potencial do Acordo de Comércio Preferencial (ACP) Mercosul-Índia. Assinado em 2004 e vigente desde 2009, o ACP abrange 450 linhas tarifárias de cada lado e pode ser instrumento capaz de ampliar e diversificar o comércio bilateral. Atualmente, Brasil e Índia vêm trabalhando para aumentar a abrangência do ACP para cerca de 2.500 linhas tarifárias de cada lado.

3.3 Investimentos

Estima-se que o Investimento Estrangeiro Direto (IED) do Brasil na Índia alcance US$ 1 bilhão, enquanto o investimento indiano no Brasil esteja na faixa dos US$ 5 bilhões[13]. A maior parte dos investimentos brasileiros na Índia está concentrada em poucas empresas, principalmente a Gerdau e a WEG. Além dessas duas companhias, cabe citar a Perto, empresa de fabricação de dispensadores de cédulas e de desenvolvimento de soluções de pagamento, e a Marcopolo, que tem mantido *joint venture* com a Tata Motors para a produção de ônibus.

O investimento indiano no Brasil abrange empresas de diversos setores da economia. Merecem destaque operações voltadas para os setores siderúrgico, automobilístico, farmacêutico, agropecuário, eletrônico e de energia. São exemplos de empresas

13 Consulado Geral da Índia em São Paulo. Bilateral Relations. Disponível em: <http://www. http://cgisaopaulo.in/cgi.php?id=Bilateral>. Acesso em: 18 jan. 2017.

indianas atuando no Brasil: Mahindra, ACG Worldwide e a estatal indiana *Oil and Natural Gas Corp* (ONGC).

A respeito da relação econômico-comercial entre Brasil e Índia, nota-se que, embora ambos os países tenham vivido período de forte aproximação política a partir do começo dos anos 2000, o nível de atividades comerciais e de investimentos ainda está longe de alcançar seu potencial. As possibilidades de diversificação da pauta comercial entre Brasil e Índia ainda são pouco exploradas pelos empresários de ambos os países. O fortalecimento da balança comercial depende de maior engajamento do empresariado, ademais de ações governamentais de promoção comercial.

A Índia permanece mercado promissor para o Brasil, dada sua população superior a 1,2 bilhão de habitantes[14] e sua numerosa e crescente classe média consumidora. O aumento do comércio entre Brasil e Índia parece depender, em grande medida, da capacidade de ambos diversificarem sua pauta exportadora de maneira a atingir parcela mais ampla dos respectivos mercados internos.

3.4 Energia

A principal área do comércio entre Brasil e Índia nos últimos anos tem sido a de energia (baseada na exportação e importação de petróleo e derivados), que também constitui um dos pilares do crescimento expressivo registrado no intercâmbio comercial bilateral na última década.

A acentuada queda do barril de petróleo, desde 2014, levou à redução do fluxo comercial em 2015, aspecto que, conforme apontado anteriormente, realça a necessidade de diversificação da pauta bilateral, de modo a reduzir a dependência das trocas de petróleo e derivados.

14 Conforme dados do Censo indiano de 2011.

Apesar de o comércio e os investimentos indicarem certa aproximação entre Brasil e Índia na área energética, a cooperação bilateral ainda é incipiente. Há apenas dois acordos em vigor: (i) Memorando de Entendimento referente à Cooperação Tecnológica na Área de Mistura de Etanol em Combustíveis para Transportes, assinado em 2002, que prevê cooperação e transferência de tecnologia brasileira à Índia; e (ii) Memorando de Entendimento para Cooperação no Setor de Petróleo e Gás Natural entre o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Petróleo e Gás Natural, assinado em 2008, que criou um Grupo de Trabalho Conjunto (GTC). Ambos os memorandos, no entanto, ainda não foram implementados.

Muito embora o governo indiano, em especial durante o mandato do primeiro-ministro Manmohan Singh, tenha manifestado grande interesse no modelo de produção e uso de biocombustíveis no Brasil e na tecnologia de motores "flex", pouco evoluiu a cooperação no setor, além da troca de informações sobre programas nacionais.

Já o governo do primeiro-ministro Narendra Modi tem demonstrado que ampliará a política de uso de biocombustíveis ao dar sinais de que apresentará política nacional para o desenvolvimento de motores "flex" para a indústria automotiva. Essa medida poderia ser muito benéfica ao país, dada a já mencionada dependência das importações de petróleo bruto e a preocupação com emissões de gases estufa em centros urbanos já afetados pela poluição do ar. Há grandes oportunidades de cooperação no setor com o Brasil, que é líder histórico na produção de etanol e no uso de motores "flex".

O setor de energia solar também se tem apresentado como muito propício para a cooperação bilateral. O governo do primeiro-ministro Narendra Modi tem procurado aumentar a produção de

energia solar na Índia: aprovou, recentemente, a meta de 100 GW de capacidade instalada para geração de energia solar no país e incentivou a criação da Aliança Solar Internacional (*International Solar Alliance* – ISA). Pode ser de interesse do Brasil a cooperação com a Índia para conhecer mais a respeito de políticas públicas de incentivo à pesquisa e desenvolvimento de painéis solares a baixo custo e de atração de investimentos para plantas de produção de energia com base solar.

3.5 Ciência, Tecnologia e Inovação

A área de ciência, tecnologia e inovação apresenta-se como uma das mais relevantes e promissoras para a cooperação bilateral. Há amplo espaço para atuação, em termos não só de ampliação a novos temas como também aprofundamento dos campos já explorados. Um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica foi assinado entre Brasil e Índia em setembro de 2006, tendo entrado em vigor em julho de 2010.

Avanço importante, em termos concretos, ocorreu com a realização da I Comissão Mista Brasil-Índia sobre Cooperação Científica e Tecnológica, entre 22 e 23 de março de 2012, em Nova Delhi. A convocação de nova reunião desse mecanismo pode servir para fomentar o intercâmbio de experiências e programas e propor a realização de novas parcerias, científicas e empresariais, tendentes a elevar o patamar de ambos os países na escala do desenvolvimento e na direção de uma forte economia do conhecimento. Os dois países possuem diversas complementaridades no campo da pesquisa científica e enfrentam desafios semelhantes no plano da promoção da inovação.

3.6 Cooperação em Pesquisa Espacial

Desde a assinatura do Acordo-Quadro para Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, em 2004, e o Ajuste Complementar sobre Cooperação para a Ampliação da Estação Brasileira Terrestre de Recepção e Processamento de Dados dos Satélites de Sensoriamento Remoto da Índia, em 2007, a cooperação na área espacial com o país asiático tem sido estratégica para o Brasil. A Índia tem-se destacado no desenvolvimento de tecnologias satelitais e de sensoriamento remoto, ganhando ímpeto na pesquisa por meio de grande apoio governamental.

Sabe-se que os programas espaciais brasileiro e indiano compartilham princípios e objetivos. Ambos estão calcados na busca pelo desenvolvimento nacional e na cooperação internacional, inclusive Sul-Sul. Além de tais afinidades, a cooperação espacial com a Índia reveste-se de caráter estratégico para o Brasil, especialmente considerando-se os avanços alcançados pelo programa indiano – é representativo, por exemplo, o êxito no envio de uma missão operacional para Marte, em 2014, por meio do satélite *Mangalyaan*.

O Acordo-Quadro para Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, assinado em 2004, possibilitou cooperação entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a Organização Indiana para Pesquisa Espacial (ISRO, na sigla em inglês), visando à recepção e à distribuição de dados dos satélites indianos ResourceSat-1 e depois ResourceSat-2, tem se mostrado de essencial importância para programas de combate ao desmatamento ilegal e de monitoramento de queimadas no Brasil.

O excelente momento da pesquisa espacial na Índia, conduzida pela ISRO, poderia ser mais aproveitado pelo Brasil. A política local de desenvolvimento de tecnologias de baixo custo e uso de peças nacionais realça o já mencionado caráter estratégico e inovador do

campo da pesquisa científica na Índia, e é assunto que poderia ser explorado mais atentamente no âmbito da cooperação bilateral. Muito embora o diálogo entre INPE e ISRO tenha particular importância por coordenar áreas como pesquisa espacial e meio ambiente, seria possível buscar novas áreas a serem exploradas para o desenvolvimento conjunto de tecnologias adaptadas às realidades de países em desenvolvimento.

3.7 Cooperação consular

A rede consular do Brasil na Índia é composta pelo Setor Consular da embaixada em Nova Delhi e pelo consulado-geral em Mumbai. O consulado honorário do Brasil em Calcutá é subordinado à embaixada em Nova Delhi. A rede consular da Índia no Brasil é composta pelo setor consular da embaixada da Índia em Brasília e pelo consulado-geral em São Paulo. O aumento das relações comerciais entre Brasil e Índia, além do crescimento do número de turistas de um país visitando o outro, tem resultado em maior necessidade de atenção consular.

Estão matriculados junto às repartições consulares brasileiras na Índia mais de 300 cidadãos, a maioria na jurisdição da embaixada em Nova Delhi. Estima-se que 510 brasileiros residam atualmente na Índia[15]. Em 2013 foi assinado Acordo-Quadro de Cooperação Consular, no âmbito do qual se realizou a I Reunião do Mecanismo de Diálogo Consular Brasil-Índia, em Brasília, no mês de julho de 2015, possibilitando a troca de informações sobre as necessidades de cada uma das partes nessa área.

15 MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), Brasil. Brasileiros no mundo. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

3.8 Meio Ambiente

Brasil e Índia, dois dos principais atores nas negociações de mudança do clima e biodiversidade, têm historicamente adotado posições de princípio próximas, o que lhes confere amplo espaço para concertação e cooperação. Ambos os países atribuem centralidade ao conceito de desenvolvimento sustentável, bem como ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Tal aproximação, natural no campo multilateral, poderá também intensificar-se no âmbito bilateral, especialmente tendo em vista a assinatura, em 2014, de Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Meio Ambiente.

3.9 Cultura e Educação

Sob a égide do Acordo-Quadro de Cooperação Cultural já foram assinados quatro Programas Executivos, o último vigente até 2014, ao amparo dos quais foram criadas residências artísticas entre 2011 e 2014. A assinatura do Acordo de Coprodução Audiovisual entre Brasil e Índia, que passou a vigorar em novembro de 2011, teve grande simbolismo para a cooperação nessa área, já que o instrumento estabeleceu marco legal para a realização de obras entre os dois países, com concessão de dupla nacionalidade aos filmes realizados a seu abrigo. Mesmo com perspectivas mais amplas de financiamento, distribuição e intercâmbio na área audiovisual, ainda não foi realizada uma produção conjunta, no entanto. Tal feito poderá representar marco muito positivo no relacionamento bilateral, dado seu potencial de gerar interesse para que a sociedade de um país conheça melhor a do outro.

Na esfera educacional, a cooperação está juridicamente amparada por um acordo-quadro vigente. O intercâmbio acadêmico bilateral ainda é restrito. Apesar das oportunidades anteriormente

oferecidas no âmbito do Programa Ciências sem Fronteiras, houve pouco interesse por parte de bolsistas brasileiros.

O programa de leitorado tem sido parte dos esforços empreendidos pelo Brasil para promover a Língua Portuguesa, a literatura e a cultura brasileiras na Índia. Professores brasileiros já exerceram funções como leitores na *Jawaharlal Nehru Univerisity* (JNU) e também na Universidade de Goa. Há, atualmente, leitora brasileira na JNU.

3.10 Defesa

A cooperação bilateral em defesa se desenvolve no marco do Acordo de Cooperação em Assuntos de Defesa, celebrado em 2003 e em vigência desde 2006. Esse instrumento estabelece nove formas prioritárias de cooperação – da intensificação das visitas mútuas por delegações de alto nível no setor de defesa ao desenvolvimento de programas de tecnologia aplicados à indústria de defesa.

O diálogo nessa área tem evoluído de maneira consistente, sobretudo após a criação da Adidância de Defesa na embaixada do Brasil em Nova Delhi, no ano de 2009. Essa cooperação foi impulsionada por forte apoio político no mais alto nível e adquiriu desenvolvimento próprio em função da percepção de que as Forças Armadas dos dois países possuem complementaridades e podem se beneficiar mutuamente. A cooperação em defesa, apesar de recente, já contribui de modo significativo para consolidar o perfil estratégico da parceria indo-brasileira.

No âmbito do grupo IBAS, ademais, existe a iniciativa IBSAMAR, que é uma série de exercícios navais entre as Marinhas de Brasil, Índia e África do Sul. O objetivo desses exercícios é ampliar a interoperabilidade entre as Marinhas dos três países, além de desenvolver procedimentos comuns para segurança marítima e operações navais, possibilitando aumento de confiança

e conhecimento mútuos. A quinta edição do IBSAMAR ocorreu, na Índia, em fevereiro de 2016.

4. Conclusão

Países continentais, Brasil e Índia têm trajetórias civilizacionais muito diferentes, além de ocuparem espaços geopolíticos afastados. Historicamente, seus vínculos não se mostraram especialmente densos. No entanto, muitos elementos de suas complexas realidades também unem os dois países, que compartilham problemas socioeconômicos e enfrentam desafios similares em vários aspectos. Ademais, defendem valores comuns, como a democracia e o pluralismo. A síntese multicultural e étnica brasileira e o milenar mosaico sociocultural indiano precisam ter mais e melhor conhecimento um do outro, em benefício mútuo e como condição para consolidar relações de maior confiança, pois aproximação real requer conhecimento.

O diálogo e a cooperação de Brasil e Índia em questões multilaterais, e também na abordagem de seus problemas internos são recorrentes. Por um lado, tanto Índia quanto Brasil enfrentam os desafios de entraves infraestruturais, desigualdade social e dificuldades de acesso a mercados estrangeiros; por outro, participam ativamente das atividades de fóruns como G20, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio. A cooperação Sul-Sul em áreas como ciência, e tecnologia, espaço sideral e energias renováveis, fundamental para o desenvolvimento socioeconômico pleno, autônomo e inovador, contribui para cimentar o caráter estratégico do relacionamento.

As vertentes multilateral e bilateral do diálogo indo-brasileiro passaram a reforçar-se mutuamente, possibilitando a expansão da parceria em outros formatos, como, por exemplo, na articulação trilateral do Fórum IBAS, lançado em 2003, e no grupo BRICS, cuja

primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo ocorreu em 2009. Brasil e Índia firmaram-se, portanto, como atores indispensáveis para a construção de uma governança global legítima, democrática e representativa, fortemente comprometidos com as aspirações e necessidades das sociedades em desenvolvimento.

4.1 Incentivando o conhecimento mútuo

Os grandes avanços realizados no âmbito bilateral a partir da década de 1990, em particular desde o início dos anos 2000, assim como o estabelecimento de uma intensa e dinâmica agenda de contatos políticos, não foram suficientes para esgotar o potencial para novas iniciativas nas relações entre Brasil e Índia.

Uma área em que seria proveitoso incentivar maior aproximação bilateral é a do intercâmbio parlamentar. Assim como o Congresso Nacional brasileiro, o Parlamento da Índia desempenha papel central na vida política do país, inclusive em assuntos de política externa. Igualmente, incentivar maiores contatos entre as autoridades judiciárias e eleitorais de duas das maiores democracias emergentes do mundo contribuirá, certamente, para o aperfeiçoamento de sua Parceria Estratégica.

A aproximação acadêmica também pode ser uma área promissora para incentivar o diálogo intersocietal. A Índia apresenta panorama acadêmico de grande riqueza, com renomadas e atuantes instituições de pesquisa, cuja produção influencia os tomadores de decisão indianos e todos aqueles interessados no país. Debates sobre as relações da Índia com o Brasil e a América Latina, no entanto, ainda são pouco frequentes. Do mesmo modo, a bibliografia a respeito dessas relações é escassa e desatualizada.

A falta de conhecimento mútuo entre as sociedades do Brasil e da Índia, além da distância cultural e geográfica, também é consequência e causa do baixo interesse de alunos e docentes de

um país no outro. Conforme observado anteriormente, número muito pequeno de estudantes brasileiros mostrou-se disposto a estudar em universidades indianas por meio do programa Ciência sem Fronteiras, por exemplo. Por parte do Brasil, a criação de um Centro Cultural Brasileiro na Índia certamente poderia dar maior projeção ao país e serviria de estímulo adicional para atrair alunos indianos para o estudo da língua portuguesa.

A imprensa indiana publica poucas notícias e artigos sobre o Brasil, quase sempre reproduzindo conteúdo produzido por grandes agências internacionais. Não há, nos meios de comunicação indianos, editoria ou jornalista especializado em Brasil. O mesmo se pode dizer da imprensa brasileira em relação à Índia. Seria positivo, nesse contexto, se correspondentes internacionais de um país pudessem se fazer presentes no outro, de modo a transmitir informações mais fidedignas daquela realidade distinta – e mais adequadas aos interesses e curiosidades de seu público receptor. A criação de um grupo de personalidades eminentes dos dois países, com a atribuição de dar sugestões para o aprofundamento da cooperação e da amizade indo-brasileiras no longo prazo, assim como o estímulo a maior intercâmbio de visitas de formadores de opinião dos dois lados, também poderia contribuir para o aprimoramento da parceria e da interação entre Brasil e Índia.

A indústria cinematográfica indiana – popularmente conhecida como "Bollywood"[16] – é das maiores do mundo, tanto em termos de pessoas empregadas quanto de filmes produzidos e ingressos vendidos. Suas produções ainda são, no entanto, relativamente pouco vistas no Brasil. Dado que número expressivo desses filmes é gravado fora da Índia, não seria excessivo sugerir que mais produções indianas se realizassem no Brasil – sob amparo

16 O termo "Bollywood" é comumente usado em referência a todo o cinema indiano. Em termos específicos, no entanto, trata-se da alcunha apenas da indústria cinematográfica em língua hindi, centrada na cidade de Mumbai (anteriormente conhecida por "Bombaim" ou "Bombay").

do Acordo de Coprodução Audiovisual – o que certamente poderia despertar maior interesse e conhecimento recíprocos[17].

Reitere-se: o progresso de uma parceria como a indo-brasileira – multidisciplinar e abrangente – depende de que as duas sociedades se conheçam, se entendam e se admirem. O campo das relações culturais é fundamental para cimentar essas ligações.

4.2 Promovendo a expansão e a diversificação do intercâmbio comercial

Segundo dados do Banco Mundial, a economia indiana é, junto com a chinesa, a que se expande a taxas mais altas dentre os países emergentes[18]. O Produto Interno Bruto (PIB) atual da Índia é superior a US$ 2 trilhões: enquanto o primeiro trilhão demorou sessenta anos para ser criado, o segundo levou apenas sete. Estima-se que, em vinte anos, a Índia virá a se tornar um país de renda média superior e, pouco mais de dez anos depois, de renda alta. No plano demográfico, a população da Índia deverá superar a da China em 2022, até atingir pico de 1,7 bilhão de habitantes em 2050[19].

A Índia passa por momento econômico muito positivo, com altos índices de crescimento do PIB (superior a 6% em 2015)[20], inflação controlada, acúmulo de reservas internacionais (superio-

17 Apesar das críticas de que retratava a complexa realidade indiana de maneira simplista e estereotipada, a novela "Caminho das Índias" (exibida pela rede Globo de televisão, em 2009) foi capaz de despertar interesse sem precedentes pela Índia no Brasil – inclusive fazendo com que expressões em língua hindi, pontualmente utilizadas por personagens da obra, se tornassem comuns em diálogos entre brasileiros à época.

18 BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects, January 2016: Spillovers amid Weak Growth*. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23435>. Acesso em: 19 jan. 2017.

19 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Population Prospects: The 2015 Revision*. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wpp>. Acesso em: 19 jan. 2017.

20 FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>. Acesso em: 18 maio 2016.

res a US$ 360 bilhões) e atração de investimentos estrangeiros diretos. Esse quadro representa oportunidade para a expansão e diversificação do comércio e dos investimentos entre Brasil e Índia. Para tanto, pode ser positivo dar novo impulso a iniciativas como o Mecanismo de Monitoramento de Comércio (MMC) e às negociações para a ampliação do Acordo de Comércio Preferencial Mercosul-Índia, conforme disposição já demonstrada pelos governos dos dois países.

O setor de alimentos pode ser particularmente auspicioso para incrementar e diversificar o intercâmbio bilateral. A Índia vem passando por rápidas transformações socioeconômicas, que estão modificando padrões de consumo e de comercialização de alimentos. Esse contexto representa oportunidade de expandir as exportações agrícolas brasileiras, de produtos tão diversos quanto café[21] e carne de frango.

O sistema de varejo indiano ainda não dispõe, de modo geral, da infraestrutura logística necessária para alimentos processados e resfriados ou congelados. Nesse segmento, o Brasil também apresenta qualificação excepcional, podendo encetar iniciativas de cooperação mutuamente benéficas com a Índia. A inserção brasileira no setor de processamento de alimentos indiano estaria, ademais, de acordo com as políticas atuais da gestão do primeiro-ministro Narendra Modi, que tem ampliado gastos com infraestrutura e aprovado medidas para atrair investimentos estrangeiros.

Cabe indicar, por fim, que melhorar a conectividade entre Brasil e Índia é fundamental para o incremento tanto do comércio quanto do turismo e dos intercâmbios culturais e educacionais bilaterais. Não existe conectividade marítima e aérea direta entre

21 A Índia importa café principalmente do Vietnã, da Indonésia e de Uganda. Apesar de figurar entre os cinco maiores exportadores de café para a Índia, o Brasil tem pequena participação no total importado pelo país.

os dois países. Espera-se que a implementação dos Acordos sobre Serviços Aéreos (2006 e 2011), por exemplo, contribua para contornar essa situação.

Considerações finais

Brasil e Índia compartilham valores como a democracia, a tolerância e a busca do desenvolvimento sustentável e socialmente harmônico. Os objetivos políticos comuns também são numerosos, tais como a superação da pobreza, a geração e a distribuição de riqueza e a construção de um sistema internacional mais justo, democrático e legítimo. Aprofundar o conhecimento recíproco representa condição para intensificar essa aproximação.

Em outras palavras, as relações indo-brasileiras ancoram-se em situações internas que apresentam aspectos semelhantes, além de objetivos políticos próximos tanto no contexto doméstico quanto no cenário internacional. De reduzida intensidade durante mais de quarentas anos, a interação bilateral ganhou volume rapidamente, impulsionada pelo avanço econômico dos dois países e por transformações significativas na realidade internacional. As iniciativas em âmbito multilateral e a participação em grupos como IBAS, BRICS, G4 e BASIC têm permitido ampla cooperação efetiva e construção de confiança mútua. Sem prejuízo da manutenção desse engajamento nos planos multilateral e plurilateral, a intensificação do diálogo político bilateral contribuirá para consolidar os fundamentos de uma relação que tende a ser cada vez mais densa e relevante.

Referências

THE BOLLYWOOD TICKET. *Bollywood for Beginners*. Disponível em: <http://www.thebollywoodticket.com/bollywood/beginner.html>. Acesso em: 13 maio 2016.

ALBUQUERQUE, F. L. R. *Relações Brasil-Índia: Uma parceria para o revisionismo soft*. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br>. Acesso em: 12 maio 2016.

ALMEIDA, Ísis. Brazil's passage to India. *Deccan Herald*, Bangalore, 22 mar. 2009. Disponível em: <http://archive.deccanherald.com/DeccanHerald.com/Content/Mar222009/finearts20090321125507.asp>. Acesso em: 13 maio 2016.

BANCO MUNDIAL. *Global Economic Prospects, January 2016: Spillovers amid Weak Growth*. Washington, DC: World Bank, 2016. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23435>. Acesso em: 19 jan. 2017.

BANCO MUNDIAL. *World Bank Open Data*. Disponível em: <http://data.worldbank.org>. Acesso em: 18 jan. 2017.

COMISSÃO ELEITORAL DA ÍNDIA. *Loksabha Election, 2014*. Disponível em: <http://eci.nic.in/eci_main/archiveofge2014/2%20-%20HIGHLIGHTS_04122014.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook Database*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>. Acesso em: 24 maio 2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Subdued demand, diminished prospects*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/update/01>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MEHTA, S. India's foreign policy under Prime Minister Narendra Modi: challenges and opportunities. *Journal of Governance & Public Policy*, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 82-86, jul./dez. 2014.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME), Brasil. *Boletim de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural*. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/petroleo-gas-natural-e-combustiveis-renovaveis/publicacoes/boletim-

de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural?_20_displayStyle=descriptive&p_p_id=20>. Acesso em: 12 maio 2016.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC), Brasil. *Balança Comercial Brasileira: Países e Blocos*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/balanca-comercial-brasileira-mensal-2>. Acesso em: 12 maio 2016.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), Brasil. *Brasileiros no mundo*. Disponível em: <http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/Estimativas%20RCN%202015%20-%20Atualizado.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE), Brasil. *República da Índia*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view= article&id=5238&Itemid=478&cod_pais=IND&tipo=ficha_pais>. Acesso em: 18 jan. 2017.

MINISTÉRIO DO COMÉRCIO E INDÚSTRIA, Índia. *Export Import Data Bank*. Disponível em: <http://commerce.nic.in/eidb/default.asp>. Acesso em: 12 maio 2016.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, Índia. *India – Brazil Relations*. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/Portal/ForeignRelation/Brazil_Jan_2016.pdf>. Acesso em: 12 maio 2016.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, Índia. *Indian Foreign Service*. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/indian-foreign-service.htm>. Acesso em: 12 maio 2016.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, Índia. *Outgoing Visits*. Disponível em: <http://www.mea.gov.in/outgoing-visits.htm?2/outgoing_visits>. Acesso em: 12 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Population Prospects: The 2015 Revision*. Disponível em: < https://esa.un.org/unpd/wpp>. Acesso em: 19 jan. 2017.

SAXENA, P. *India-Brazil Relations*. Disponível em: <http://www.idsa.in/backgrounder/IndiaBrazilRelations_210712>. Acesso em: 12 maio 2016.

SIMOES, A.; LANDRY, D.; HIDALGO, C.; TENG, M. The Observatory of Economic Complexity. *Brazil*. Disponível em: <http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/>. Acesso em: 12 maio 2016.

STUENKEL, O. *Lula's India dream, twelve years on*. 2014. Disponível em: <http://www.postwesternworld.com/2014/01/25/indian-dream-years/>. Acesso em: 12 maio 2016.

STUENKEL, O. The case for stronger Brazil-India relations. *Indian Foreign Affairs Journal*, Nova Delhi, v. 5, n. 3, p. 290-304, jul./set. 2010.

THAROOR, S. Why India Intolerance Problem is Hurting its Global Reputation. *The World Post,* Nova Delhi, dez. 2015. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/shashi-tharoor/india-intolerance-problem_b_8699164.html>. Acesso em: 24 maio 2016.

CAPÍTULO 4
BRASIL E RÚSSIA: A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA ESTRATÉGICA NO PÓS-GUERRA FRIA

Igor Abdalla Medina de Souza[1]

Introdução

É famosa a definição de Winston Churchill sobre a Rússia, que seria uma charada, envolta em um mistério, dentro de um enigma. A mudança de roupagem da Rússia com o fim da União Soviética apenas tornou mais complexo o exercício de desvendá-la. Este artigo vale-se de elementos da orientação teórica construtivista em Relações Internacionais, com seu enfoque sobre a identidade dos estados, para analisar a evolução da Rússia no pós-Guerra Fria e suas consequências para as relações com o Brasil. Se se apresentava como superpotência durante a Guerra Fria, atualmente a Rússia tem identidade dual de grande potência e potência emergente. O argumento é que a redefinição da identidade da Rússia abriu caminho para aproximação com o Brasil, que, por sua vez, busca ativamente adensar laços com o parceiro de peso, com quem compartilha complementaridades bilaterais e bandeiras na esfera multilateral.

---

1 Primeiro-secretário, subchefe da Divisão da Europa Central e Oriental do MRE. PhD em Ciências Políticas e Sociais pelo Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália).

Ao enxergar no Brasil outro polo de influência no mundo, que também se coloca como potência emergente em busca do desenvolvimento, a Rússia abre-se ao país, em linha com sua visão tipicamente realista, que consagra a multipolaridade e as relações bilaterais entre membros do restrito clube de potências. A convergência política, embora ainda sem resultados econômico--comerciais de magnitude correspondente, transbordou em parceria estratégica que alimenta a interação bilateral em campos como defesa, cooperação espacial e educação, ademais de uma aliança tecnológica entre os dois países que atende ao imperativo mútuo da modernização das respetivas economias.

O artigo estrutura-se como segue. Na primeira parte, tratamos da evolução da Rússia no pós-Guerra Fria, com enfoque sobre as suas principais dualidades identitárias: grande potência ou potência emergente e país europeu ou país (euro)asiático. Analisamos como a autoimagem russa se desdobra nas suas relações com o Ocidente. Na segunda parte, após descrevermos os antecedentes da interação bilateral e a convergência na esfera multilateral, tratamos do aprofundamento das relações Brasil-Rússia nos últimos anos. A parceria estratégica bilateral descortina miríade de cooperação em áreas como defesa, espaço, energia, educação, cultura e esporte.

1. A Rússia no pós-Guerra Fria

A Rússia é um prato cheio para a orientação construtivista em RI, que enfoca a identidades dos estados, formadas nas interações com seus pares, para argumentar que o sistema internacional é uma construção social[2]. A própria difusão do construtivismo coincidiu

2 Nem todos os construtivistas enfocam o conceito de identidade, acadêmicos como Nicholas Onuf e Friedrich Kratochwil se concentram na linguagem, nas normas e nos entendimentos intersubjetivos para analisar o sistema internacional como construção social, a premissa comum a todos os construtivistas. Ver KRATOCHWIL, Friedrich. *Rules, Norms, and Decisions* – On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Nova York: Cambridge University Press, 1989; e Onuf, Nicholas. *World of Our Making*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

com o fim da União Soviética, pois a ausência de explicação para o colapso pacífico da superpotência demonstrou a obsolescência das teorias tradicionais de RI – o realismo e o liberalismo. Esse é precisamente o mote usado pelo mais conhecido teórico construtivista, Alexander Wendt, para quem as identidades dos estados precedem e condicionam seus interesses, assim como desaguam em diferentes lógicas da anarquia internacional[3]. Com a liderança de Mikhail Gorbachev e o novo pensamento de política externa, a URSS redefiniu, em suas interações com o Ocidente, sua identidade e, por consequência, seu papel no sistema internacional. Esse processo tornaria obsoleta a bipolaridade da Guerra Fria. Não sem dose cavalar de perplexidade, pela virtual ausência de violência, colapsava a superpotência, que detinha poder bélico suficiente para eclipsar a vida na Terra.

Diferentemente de pontos de inflexão como 1648, 1815 e 1945, o fim da Guerra Fria não trouxe novo arranjo do sistema internacional a partir de 1991. O papel da Rússia na nova ordem restava indefinido e questões identitárias condicionaram a sua inserção no mundo pós-Guerra Fria. As elites nacionais formuladoras de política externa veem a Rússia como país vocacionado a ser grande potência. Há discordâncias, contudo, sobre como a Rússia deve concretizar essa vocação. O fio condutor das divergências desenrola-se nas relações com o Ocidente. A identidade da Rússia como grande potência convive com a contraditória ideia de potência emergente, que impõe traço anti-hegemônico face ao Ocidente. Como o Ocidente é visto como amálgama dos EUA e da Europa, outra questão identitária de primeira grandeza é a definição da Rússia como país europeu ou

3 WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Wendt concentra-se sobre os estados, o que, se lhe rende críticas entre os construtivistas mais radicais, torna o seu construtivismo particularmente útil aos propósitos deste artigo.

(euro)asiático. Analisamos essas questões identitárias antes de abordarmos a interação Rússia-Ocidente no pós-Guerra Fria.

1.1 Grande potência ou potência emergente?

Ainda que enfraquecida, a Rússia pós-Guerra Fria é uma potência considerável. Maior país do mundo em extensão geográfica, duas vezes maior do que o Brasil, a Rússia permanece um colosso bélico formidável, com invejável indústria de defesa. Superpotência energética, é o segundo produtor mundial de petróleo e gás natural. Por sua história, civilização e recursos de poder, existe consenso nas elites a cargo da política externa russa de que o país é uma grande potência[4]. Seguindo o viés construtivista, Iver Neumann argumenta que a ação exterior da Rússia se volta para o reconhecimento do seu *status* de grande potência pelos pares no sistema internacional[5]. Andrei Tsygankov acrescenta que esse reconhecimento se volta ao Ocidente, cuja interação com a Rússia moldaria a identidade deste país[6]. A moldura construtivista combina-se ao realismo[7], pois os russos enxergam no mundo o predomínio de um punhado de grandes potências. A Rússia privilegia relações bilaterais com as demais potências e clubes

4 A autovisão de grande potência consta inclusive de pronunciamentos oficiais russos. No documento *Conceito de Política Externa da Federação da Rússia* (2000), aprovado pelo presidente Vladimir Putin, singulariza-se entre os objetivos da sua ação exterior "garantir a segurança do país, preservar a sua soberania e integridade territorial, atingir posições firmes e de prestígio no mundo, consistentes com os interesses da Federação da Rússia como uma *grande potência*".

5 NEUMANN, Iver. Russia is a Great Power. In: HEDENSKOG, J.; KONNADER, V.; NYGREN, B.; OLDBERG, I. e PURSIAINEM, C. (Orgs.) *Russia as a Great Power*: dimensions of security under Putin. Nova York: Routledge, 2005.

6 TSYGANKOV, Andrei. *Russia's Foreign Policy:* Change and Continuity in National Identity. 4th. ed. Lanhan: Rowman & Littlefield, 2016.

7 MANKOFF, Jeffrey. *Russian Foreign Policy:* The Return of Great Power Politics. Lanhan: Rowman & Littlefield, 2009. A combinação entre construtivismo e realismo na política exterior russa descrita por Mankoff é relevante aos propósitos de "desvendar" a Rússia a que este artigo se propõe.

seletos, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o G7/G8, do qual foi excluída com o advento da crise ucraniana.

A Rússia reage quando tem a percepção de que o *status* de grande potência lhe é denegado. Isso ocorre, por exemplo, quando crê que o Ocidente desconsidera seus interesses no espaço pós-soviético, região em que, desde a guerra com a Geórgia, os russos admitem ter "interesses especiais"[8]. O realismo da visão de mundo manifesta-se em postura soberanista, ou seja, os russos são refratários a violações da soberania. Denunciam, com frequência, a busca de ordem unipolar no pós-Guerra Fria[9], configuração que, se concretizada, denegaria não somente aos russos, mas a todos os outros países, a condição de potência e, em última instância, mesmo de entidade soberana. Em resposta, os russos militam por ordem multipolar, que não somente resguardaria os interesses de uma potência com poder reduzido ao final da Guerra Fria, mas também a própria eficácia das normas e instituições internacionais. Isso porque, na crítica que proferem ao que enxergam como desígnios imperiais de Washington, os russos argumentam, em linha com a Escola Inglesa de RI[10], que a multipolaridade é condição para a efetividade do Direito e das instituições.

Se a visão de grande potência é difundida, a forma de concretizá-la cria divergências. O construtivista Andrei Tsygankov referencia-se na conhecida divisão tríade da literatura de RI do teórico britânico Martin Wight[11] para descrever três escolas de pensamento sobre a identidade russa: ocidentalismo, estatismo

8 Entrevista do presidente Dmitri Medvedev à Rede *Euronews* em 02/09/2008.

9 O *Conceito de Política Externa da Federação da Rússia* (2000) faz menção, como "novos desafios e ameaças aos interesses nacionais da Rússia", a "crescente tendência na direção do estabelecimento de estrutura unipolar do mundo, com a dominação política e econômica dos Estados Unidos".

10 Ver BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

11 WIGHT, Martin. *The three traditions of international theory. In: International Theory* – The Three Traditions. Leicester e Londres: Leicester University Press, 1991.

e civilizacionismo[12]. Os ocidentalistas, proeminentes no governo Boris Ieltsin, acentuam o pertencimento russo à família de nações do Ocidente, que consideram a civilização mais avançada do mundo. Os estatistas, preponderantes com Vladimir Putin, enfatizam o estado como provedor de estabilidade interna, unindo autonomia externa à cooperação pragmática com o Ocidente. Os civilizacionistas, como o dueto Lênin-Trotsky, concentram-se sobre as particularidades da Rússia, em contraposição ao Ocidente, visto como adversário na disputa pela Eurásia, espaço geopolítico fundamental, dentro do qual a Rússia tem posição privilegiada. O estatismo de Putin absorve elementos liberais-ocidentais e civilizacionistas, neste caso, ao defender ação afirmativa no espaço pós-soviético. Ao incorporar elementos de outras escolas, Putin habilita-se à hegemonia e conta com sólido apoio na Rússia.

Apesar de ricamente dotada de recursos de *hard power,* a Rússia apresenta estatísticas socioeconômicas de país em desenvolvimento. Essa idiossincrasia russa gera curiosa identidade dual. A grande potência, membro permanente do CSNU e chave para a resolução de conflitos como a guerra na Síria, convive com a potência emergente que empunha a bandeira, em fóruns como o G20 e o BRICS, da reforma do sistema de governança econômica global. A manutenção da estrutura de governança econômica centrada nas potências ocidentais ao final da Guerra Fria, com o FMI, o Banco Mundial e o GATT/OMC, resultou na sub-representação russa nas referidas organizações. Há descompasso, portanto, entre o protagonismo russo na chamada alta política, assuntos como paz e segurança, face à tímida participação na governança

12 TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy*. Mankoff emprega tipologia quadripartite, mas as suas escolas do atlanticismo, centrismo e euroasianismo são equivalentes, respectivamente, às escolas ocidentalizante, estatista e civilizacionista de Tsynkov. A quarta escola contempla o nacionalismo russo, particular em privilegiar a noção de pureza em detrimento do expansionismo. Na prática, os nacionalistas, que foram instrumentais para o fim da União Soviética com Boris Ieltsin, concentram-se sobre a imigração e a situação dos russos no exterior. MANKOFF, *Russian Foreign Policy*.

econômica global. Embora limitada, a atuação russa na esfera econômica converge com a ação política anti-hegemônica, contra o que enxerga como rolo compressor imposto pelas potências ocidentais, abrangendo, inclusive, receituário fixo e imutável para o desenvolvimento econômico. Para os russos, ao contrário, é cara a formulação segundo a qual os países são livres para trilhar seus próprios caminhos rumo ao desenvolvimento econômico.

De um lado, a dimensão da potência emergente na identidade russa indica que, apesar de consolidada, a autovisão de grande potência não se encontra plenamente concretizada na prática. De outro, a concepção da Rússia como país em busca do desenvolvimento liga-se à noção de grande potência na ideia, promovida pela dupla dirigente Vladimir Putin e Dimitry Medvedev, de que o desenvolvimento econômico é o passaporte para o país ingressar definitivamente no seleto clube das grandes potências, em pé de igualdade com os EUA. O construtivista Ted Hopf sustenta, de fato, que o projeto político de Putin e Medvedev consiste em catapultar a Rússia via modernização econômica de corte liberal. Embora contradiga a ação do país em fóruns como o G20, em que tem resistido às políticas de austeridade, esse objetivo encontra guarida na política econômica adotada por Putin[13]. A adoção de políticas ortodoxas, ainda que em ambiente de intervenção estatal, permite a Putin ampliar sua base de apoio ao incorporar agentes liberais que, de outra forma, far-lhe-iam oposição.

13 HOPF, Ted. Common-sense Constructivism and Hegemony in World Politics. *International Organization*, v. 67, n. 2, 2013. Estudo abrangente da identidade da URSS/Rússia feita por este autor é encontrado em *Social Construction of International Politics:* Identities & Foreign Policies, Moscow, 1955 & 1999. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

1.2 País europeu ou (euro)asiático?

Dado o escopo deste livro, questão identitária de primeira ordem é a caracterização da Rússia como país europeu ou (euro) asiático. Fiodor Dostoievsky asseverou de maneira espirituosa que "na Europa, somos asiáticos; na Ásia, europeus". Nos anos 1990, o predomínio de visão ocidentalista enfatizava o pertencimento russo à família europeia de nações. Questão debatida à época era se a Rússia, que compõe o Conselho da Europa e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, deveria aceder à União Europeia. Desde que assumiu o poder, Vladimir Putin fez reiteradas menções à "escolha pela Europa". O vasto território russo inclui metade da Europa, até os montes Urais. A própria noção de que a Europa vai até os Urais foi originalmente proposta pelo geógrafo russo Vasiliy Tatishchev, por encomenda de Pedro, o Grande[14], estadista que, com esforço de militarização espelhado no Ocidente, lançou a pedra fundamental da escola ocidentalista[15].

Se, para as escolas autonomistas, a Rússia busca o reconhecimento do *status* de grande potência, a visão ocidentalista mescla esse desígnio com o reconhecimento do Ocidente de que a Rússia dele próprio faz parte. Desde as guerras napoleônicas, a Rússia participa como grande potência plena no sistema europeu do equilíbrio de poder, com suas batalhas descritas em verso e prosa na rica literatura do país.

O ponto culminante do processo de inclusão no sistema europeu foi, sem dúvida, a singularmente custosa vitória sobre os nazistas na "Grande Guerra Patriótica", evento formativo crucial da autoimagem russa como povo nacionalista e resiliente. A Rússia atestou o *dictum* do escritor Léon Tolstoi, no clássico *Anna Karenina*,

14 NEUMANN, "Russia is a Great Power", p. 12.

15 TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy*.

de que não há condição a que o ser humano não se adapte. Segundo estimativas recentes, a vitória custou a vida de 27 milhões de soviéticos. Ainda que ocasionalmente afastada do Ocidente em termos políticos, a Rússia jamais abrirá mão completamente do componente europeu da sua identidade nacional. O embaixador Estanislau do Amaral capturou esse traço identitário russo[16]:

> *Para a Rússia, celebrar a vitória sobre o nazismo é peça importante de sua identidade. A "Grande Guerra Patriótica", na qual russos perderam dezenas de milhões de vidas entre soldados e civis, não apenas é motivo de justificado orgulho nacional, mas também situa a Rússia, cultural e historicamente, na Europa e no Ocidente.*

A Rússia e a União Europeia assinaram, em 1994, parceria estratégica que, de certa forma, implicava que a Rússia não se integraria à UE. Criou-se, em 2003, a cooperação dos chamados quatro espaços: Economia; Liberdade, Segurança e Justiça; Segurança Externa; e Pesquisa, Educação e Cultura. Como os alargamentos agregaram à UE países da antiga cortina de ferro refratários a Moscou, os russos respondem criando parcerias bilaterais com países-chave como Alemanha e Itália. Se produziu resultados concretos – como o gasoduto *Nord Stream*, no crítico setor da energia para as relações Rússia-UE –, a união em desfavor da Rússia durante a crise ucraniana mostrou os limites da estratégia de eleger parceiros preferenciais para diluir a resistência à Rússia na UE. Estratégia russa diversa é opor a Europa aos EUA para diminuir a oposição a ela no Ocidente, o que ocorreu durante a Guerra do Iraque, patrocinada por Washington e que encontrou oposição entre países europeus centrais, como Alemanha e França.

16 *Usos da história*: a diplomacia contemporânea dos estados bálticos subsídios para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG (MRE), 2011, p. 133.

Há formuladores de política externa civilizacionistas que pregam que a identidade da Rússia é condicionada pela sua posição única na Eurásia[17], conceito geopolítico central para acadêmicos como Zbigniew Brzezinski[18]. A Eurásia, o gigantesco território combinado da Ásia e da Europa, é o teatro geopolítico primordial, seja pelo peso da massa territorial e populacional, seja pela quantidade descomunal de recursos naturais. A escola euroasiática da Rússia, liderada pela inconfundível figura de Alexander Dugin, propõe que o país, como potência euroasiática por excelência, deve buscar a primazia na Eurásia, contra o que se coloca o Ocidente. A tônica de confronto com o Ocidente angariou popularidade, ao ponto de especular-se sobre a influência de Dugin no Kremlin, sobretudo, em momento no qual Rússia e Ocidente se digladiam sobre a Ucrânia, que Brzezinski classificou como pivô na Eurásia. A Rússia exerce destacada influência sobre a crítica região da Ásia Central, dominada por antigas repúblicas socialistas soviéticas, inclusive por meio de mecanismos políticos, econômicos e militares, como a Comunidade dos Estados Independentes, a União Econômica Euroasiática e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva.

Se a sua fatia ocidental a insere no teatro europeu, a enorme porção ao leste inscreve a Rússia no complexo mosaico da geopolítica global, em que se sobressaem atores como a China. A China representa alternativa aos EUA e à Europa, um aliado para Moscou em sua orientação anti-hegemônica. A aproximação com a China, com que a Rússia firmou parceria estratégica em 1996, é impulsionada por complementaridades econômicas – o comércio atingiu o patamar de 100 bilhões de dólares. Rússia e China convergem na defesa da soberania, da multipolaridade

17 MANKOFF, *Russian Foreign Policy*.

18 *The Grand Chessboard*: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.

e de papel mais proeminente do estado na economia, ainda que a projeção chinesa sobre o extremo oriente russo traga à tona a antiga rivalidade sino-russa. A Organização para a Cooperação de Xangai é fruto das boas relações entre a Rússia e a China, que se uniram para consolidar sua ascendência sobre a Ásia Central, em detrimento de atores extrarregionais, notadamente, os EUA. A Índia, outro peso-pesado regional que tem boas relações com Moscou, encontra-se em processo de acessão à organização, junto ao rival Paquistão. São cada vez mais frequentes as menções ao pivô para o Leste russo, que decorreria tanto da deterioração das relações com o Ocidente quanto do reconhecimento de que o centro de dinamismo na economia global se deslocou para o Oriente.

1.3 A Rússia e o Ocidente no pós-Guerra Fria

Nos primeiros anos do governo Boris Ieltsin, que perpassou a década de 1990, uma Rússia bastante enfraquecida buscava seu retorno ao panteão das grandes potências, por meio da integração ao Ocidente em ambiente de caos econômico, político e militar. Em 1992, o PIB da Rússia decresceu nada menos do que 15% e a inflação superou 2500%. De 1991 a 1998, ano em que o país foi alvo de vigorosa crise financeira, o PIB russo despencou 45% e a produção industrial, 42% – a título de comparação, o produto industrial decrescera 24% durante a Segunda Grande Guerra. As tensões entre o presidente Ieltsin, dissidente do Partido Comunista da URSS, e um parlamento dominado pelos comunistas quase levou o país à guerra civil em 1993, ano em que Ieltsin promulgou Constituição centralizadora. Por fim, o desastre militar da primeira guerra da Chechênia (1994-1996) humilhou a Rússia e derrubou a já baixa popularidade de Ieltsin, que se valeu do apoio dos oligarcas e dos amplos recursos de poder à disposição do Kremlin para obter a reeleição em 1996.

A Rússia desencantou-se gradualmente com a plataforma ocidentalizante. Prevaleceu a percepção de que não eram correspondidos os gestos de boa vontade com o Ocidente, dando origem ao termo pejorativo "cooperação unilateral" para descrever a política externa russa no imediato pós-Guerra Fria. O descontentamento agravou-se com gestos considerados hostis, como a expansão da OTAN para a Europa Central, anunciada em 1995 e concretizada em 1999, ano em que Polônia, Hungria e República Tcheca, países da antiga cortina de ferro, aderiram formalmente à aliança militar. Em adição à perda estratégica, os russos sentiram-se traídos. Isso porque, e a matéria é controversa, consideram-se credores de promessa de que não haveria expansão da OTAN ao leste, em troca da aceitação russa da Alemanha unificada na aliança militar[19]. Os primeiros combates da história da OTAN, que ocorreram em desfavor da Sérvia, aliada histórica da Rússia, em guerras de sucessão da antiga Iugoslávia (Bósnia e Kosovo), apenas aumentaram o estranhamento. Ações ocidentais consideradas hostis fortaleceram atores estatistas na Rússia, que prevaleceriam sobre a orientação ocidentalizante[20].

O marco da mudança de orientação foi a substituição, em 1996, do ministro dos negócios estrangeiros Andrey Kozyrev por Yevgeny Primakov, que adotou a autonomia frente ao Ocidente. Primakov deu prioridade ao espaço pós-soviético e parceiros como a China e a Índia, junto aos quais a Rússia contraporia o Ocidente. O resgate da autonomia exterior deu visibilidade a Primakov, alçado ao posto de primeiro-ministro em 1998, com a eclosão de grave crise financeira na Rússia. O ex-chanceler tornou-se o favorito a suceder o presidente Boris Ieltsin até a vertiginosa ascensão de Vladimir Putin, então diretor do Serviço Federal de Segurança, sucessor da

19 Os Estados Unidos negam, desde a década de 1990, a visão dos russos de que a administração George Bush lhes teria feito essa promessa.

20 TSYGANKOV, *Russia's Foreign Policy*.

KGB. Putin tornou-se, em 1999, primeiro-ministro e, em março de 2000, venceria as eleições presidenciais, feito que repetiria em 2004 e 2012. A popularidade da abordagem implacável contra o terrorismo checheno foi instrumental para o sucesso eleitoral. A presidência de Putin coincidiu com o *boom* das *commodities* e o país – dependente da venda de petróleo e gás natural – obteve vistoso crescimento econômico, em contraste com os anos 1990. A visão estatista levou à recuperação do papel do poder central na economia, em especial, nas estratégicas indústrias de energia, com o caso emblemático da petroleira Yukos, de Mikhail Khodorkovsky, que foi preso e teve a sua empresa desmembrada.

O novo grupo no poder combinava atores liberais da velha guarda de Ieltsin e estatistas, representados pelos *siloviki,* membros do aparato de segurança estatal[21]. A política exterior combinava autonomia e cooperação pragmática com os EUA, sobretudo, após o 11/09, que criou comunhão de interesses no combate ao terrorismo. Durou pouco, entretanto, a janela de bom relacionamento. Em 2002, os EUA denunciaram o Tratado Antimísseis Balísticos, que, peça dos acordos de contenção nuclear, era caro aos russos, pois remontava aos tempos de superpotência. A oposição russa à Guerra do Iraque, assim como a Revolução das Rosas na Geórgia, distanciou a Rússia dos EUA. Em 2004, houve novo alargamento da OTAN – desta feita, incluindo antigas repúblicas soviéticas, os países Bálticos[22] – e a Revolução Laranja na Ucrânia, espécie de ensaio geral da crise de 2013. Em cada uma dessas ocorrências, os russos enxergam a ação do Ocidente, em política de contenção típica da Guerra Fria. A percepção ocidental de centralização do

21 SAKWA, Richard. *The Crisis of Russian Democracy:* The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

22 Há longa controvérsia jurídica sobre o *status* dos países Bálticos (Estônia, Letônia e Lituânia) na URSS, envolvendo as circunstâncias da adesão deles, em 1940, bem como o Pacto Ribbentrop-Molotov. ESTANISLAU DO AMARAL, *Usos da história.*

poder, em especial, após o massacre de Beslan em 2004, bem como de deterioração dos direitos humanos, com os casos rumorosos dos assassinatos da jornalista Anna Politkovskaya e do dissidente Alexander Litvinenko, dificultaram o diálogo com Moscou.

Em memorável discurso na Conferência de Segurança de Munique em 2007, Putin deu a dimensão da deterioração da relação com o Ocidente ao final do seu segundo mandato ao acusar os EUA, por meio da OTAN, de passar de todos os limites. A eleição de Dmitri Medvedev e o deslocamento de Putin para o cargo de primeiro-ministro, em 2008, coincidiu com a guerra contra a Geórgia. O conflito com a Geórgia – aliado dos EUA ao qual fora prometido ingresso futuro na OTAN – rebaixou as relações da Rússia com o Ocidente ao seu então pior patamar desde o fim da Guerra Fria. Os severos efeitos da crise financeira de 2008 sobre a Rússia demandavam maior cooperação com o Ocidente. Houve avanços, com a política do Reset e a assinatura do novo START, simbolicamente, na cidade de Praga, em que Obama fizera famoso discurso pelo fim dos armamentos nucleares durante a campanha eleitoral. Apesar da momentânea boa vontade de lado a lado, a relação logo sofreria nova deterioração com a intervenção da OTAN contra a Líbia, tradicional aliado russo.

O terceiro mandato de Vladimir Putin, iniciado em 2012, recuperou tom assertivo, com certa virada para a escola civilizacional, a partir da incorporação de valores tradicionais e do papel da Igreja Ortodoxa Russa. Houve variados pontos de atrito, como a promulgação da Lei Magnitisky nos EUA, que precipitou a proibição russa de adoção de crianças por nacionais estadunidenses, assim como o asilo de Edward Snowden em Moscou e a perene objeção russa aos desígnios dos EUA de instalar complexo de mísseis na Europa Central. Em 2013, a crise ucraniana, iniciada com a recusa do presidente Viktor Yanukovych em assinar Acordo

de Associação com a União Europeia após viagem a Moscou, fez as relações com o Ocidente margearem o rompimento, com a aplicação recíproca de sanções. A anexação russa da Crimeia, em reação à queda de Yanukovich, bem como a tensa situação no Leste da Ucrânia, fizeram a geopolítica voltar à ordem do dia[23], junto à tese de uma nova Guerra Fria.

Não obstante, a sobreposição de crises no mundo gera demanda de coordenação com o Ocidente, como demonstrado pelo mecanismo, criado em 2014, de destruição de armas químicas do regime sírio. A necessidade de coordenação, acentuada com a ascensão do EI e nova forma de terrorismo, tema que usualmente gera convergência entre EUA e Rússia, pode diminuir o perfil da crise ucraniana na agenda internacional. A atual política externa russa está em busca de novo equilíbrio, em meio ao ambiente instaurado com a eleição de Donald Trump nos EUA, que levou ao centro do debate político interno estadunidense a investigação sobre suposta influência russa no pleito presidencial. A contínua deterioração nas relações pode dar lugar à distensão com linhas vermelhas bem estabelecidas.A OTAN não admite ações militares contra seus membros – os países Bálticos são o maior foco de preocupação. A Rússia não tolera alargamentos em direção à Geórgia e à Ucrânia. De qualquer forma, a crise ucraniana transformou de maneira definitiva as relações com o Ocidente, sepultando esperanças do imediato pós-Guerra Fria.

2. Relações Brasil-Rússia

A construção da identidade russa no pós-Guerra Fria abriu possibilidades formidáveis para as relações com o Brasil, que, por sua vez, ganhou parceiro de peso em causas que lhe são caras na

23 TRENIN, Dmitri. The Ukraine Crisis and the Resumption of Great Power Rivalry. Moscou: Centro Carnegie, 2014.

agenda internacional. Ao mesmo tempo em que identifica o Brasil entre os países destinados a exercer influência diferenciada no sistema internacional, a nova dimensão da potência emergente reforça o desejo da Rússia de criar laços privilegiados com o Brasil. Não surpreende que as relações tenham se intensificado de maneira vertiginosa, em especial, com a criação da parceria estratégica. Saltam aos olhos as semelhanças entre os países. Duas nações continentais, Brasil e Rússia são atores-chave em suas regiões, vocacionados a exercer papel global junto ao núcleo de potências ocidentais e países como China e Índia. Compartilham a busca do desenvolvimento das suas economias, ainda dependentes em boa medida da venda de produtos básicos e das reservas de recursos naturais. Há, decerto, diferenças importantes. Ao contrário do Brasil, o entorno da Rússia ainda se caracteriza por conflitos envolvendo vizinhos, no espaço pós-soviético e noutros pontos na Ásia.

Enquanto a Rússia é ator de primeira grandeza nas questões de paz e segurança, com raio de ação limitado na esfera econômica, o Brasil espelha ao reverso essa imagem. É membro fundador do FMI e do Banco Mundial, assim como desempenha papel influente na OMC – o brasileiro Roberto Azevêdo é seu atual diretor-geral. Os russos aderiram ao FMI e ao Banco Mundial em 1992. Acederam à OMC somente em 2012. Essa dissonância gera complementaridades que ainda poderão ser aproveitadas em sua plenitude, embora a coordenação brasileiro-russa tenha se incrementado sobremaneira em foros multilaterais como a ONU, o G20 e o BRICS, agrupamento de cuja criação foram protagonistas. Nos aspectos estritamente bilaterais, a parceria estratégica gerou complexos mecanismos de concertação política que criaram efeito multiplicador nos campos, entre outros, da cooperação em defesa, espacial, educacional e cultural. Após tratarmos dos antecedentes das relações bilaterais e da coordenação multilateral, estudaremos em detalhes a relação brasileiro-russa no pós-Guerra Fria.

2.1 Antecedentes

Brasil e Rússia estabeleceram relações diplomáticas em 1828, mas o distanciamento geográfico limitou a interação entre os países no século XIX[24]. Nos seus primeiros anos, o interesse brasileiro girava em torno do reconhecimento do país e sua integridade territorial. À distância geográfica some-se que a visão russa tipicamente realista das relações internacionais situava o Brasil fora da zona de atuação moscovita, dado que, formalizado pela Doutrina Monroe, impunha custos adicionais à tentativa de aproximação com o Brasil, empreitada de resultados, de qualquer forma, incertos[25]. Merece destaque, no período oitocentista, a visita de Dom Pedro II a São Petersburgo em 1876. As expedições, no começo do século, do Barão de Langsdorf, cientista e diplomata russo, foram um elo entre a Rússia czarista e o Brasil, a ponto de o Barão haver-se tornado representante do Czar no Rio de Janeiro em 1821.

O distanciamento geográfico foi substituído pelo distanciamento ideológico no século XX. O Brasil não reconheceu o governo resultante da Revolução Bolchevique e não houve relações diplomáticas até 1945. A luta conjunta contra o Eixo durante a Segunda Grande Guerra aproximou os países, que restabeleceram relações diplomáticas já em abril daquele ano. O conservadorismo do governo brasileiro levaria, entretanto, a novo rompimento em 1947. A ruptura, que resultou na proscrição do partido comunista no Brasil, teve como causa imediata comentários que o jornal russo Gazeta Literária fez sobre briga envolvendo diplomata brasileiro no Hotel Nacional de Moscou, onde ficava a embaixada.

24 BACIGALUPO, Gabriela. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 43, n. 2, 2000.

25 GUIMARÃES, Lytton. Brasil-URSS: os processos de mudança e as relações bilaterais. In: Guilhon Albuquerque, José Augusto (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990 – O Desafio Geoestratégico*. São Paulo: Annablume/NUPRI USP, 2000. v. III.

O caloroso debate acerca do rompimento deu lugar, nos anos 1950, à discussão sobre o reatamento, que fez emergir à superfície como a aproximação com a URSS poderia alavancar as ambições multilaterais do Brasil. Vozes influentes, como Oswaldo Aranha, invocaram a autoimagem brasileira e o eterno impulso do país em desempenhar posição mais proeminente no sistema internacional para defender o restabelecimento de relações diplomáticas[26]:

> *A verdadeira razão por que devemos tratar com os russos é de política internacional no mais alto sentido e resulta pura e simplesmente da necessidade que tem o Brasil de participar das decisões mundiais, com a influência que lhe cabe exercer. De nenhum modo nos devemos excluir dessa participação, porque somos um país de enormes possibilidades, a que não pode deixar de caber um grande papel na comunhão mundial.*

O presidente Juscelino Kubitscheck procedeu, em 1958, à reaproximação entre Brasil e Rússia, com o restabelecimento das relações comerciais. O então candidato à presidência Jânio Quadros visitou a URSS e comprometera-se com o reatamento, mas a sua renúncia fez que Brasil e a URSS restabelecessem relações diplomáticas somente a 23 de novembro de 1961, pelas mãos do primeiro-ministro Tancredo Neves e do chanceler San Tiago Dantas. A coincidência, em 1964, do golpe militar no Brasil, que precipitou política externa mais voltada aos Estados Unidos, com a ascensão de Leonid Brejnev ao poder na URSS não teve o condão de reverter a reaproximação brasileiro-russa. Nos anos 1970, o pragmatismo responsável de Ernesto Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, abriu o caminho para a intensificação do comércio bilateral. O Brasil acumularia superávit de US$ 1,7 bilhão

26 ARANHA, Oswaldo. Relações diplomáticas com a União Soviética. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 1, n. 2, 1958, p. 25.

na década de 1970 e de US$ 2 bilhões entre os anos 1980-1984, no governo Figueiredo[27].

Em 1985, o desfecho do processo de redemocratização no Brasil, com a posse de José Sarney na presidência da República, coincidiu com ascensão de Mikhail Gorbachev ao cargo de secretário-geral do partido comunista da URSS. Ainda que sob duras condições econômicas, a confluência entre a agenda de abertura de Sarney e a plataforma de reforma (perestroika) e transparência (glasnost) do líder soviético contribuíram positivamente para as relações bilaterais[28]. Ainda em 1985, o chanceler brasileiro Olavo Setúbal visitou a URSS e firmou instrumento de consultas políticas. O ministro dos negócios estrangeiros soviético, Eduard Shevardnadze, retribuiu, em 1987, com a primeira e última visita de um chanceler da URSS ao Brasil. Os encontros ministeriais abriram caminho para a visita do presidente José Sarney à Rússia em outubro de 1988. Além de acordos bilaterais em áreas como cooperação espacial e energia, os mandatários debateram assuntos multilaterais e assinaram declaração de princípios da interação em favor da paz e da cooperação internacional.

Brasil e Rússia atravessaram turbulências, sobretudo, econômicas, nos anos 1990. Se, por um lado, a instabilidade impediu aprofundamento mais efetivo, por outro, preparou-se o terreno para o ganho posterior de densidade. Não houve visitas em nível presidencial, embora tanto Fernando Collor de Mello quanto Fernando Henrique Cardoso tenham visitado, respectivamente, a URSS (1990) e a Rússia (1994) como presidentes eleitos. Em 1994, o chanceler Celso Amorim visitou Moscou, ocasião em que se iniciou a discussão sobre a criação de parceria e se firmaram acordos nas áreas de defesa, meio ambiente e consultas políticas.

27 GUIMARÃES (2000), p. 408.

28 *Idem.*

O ministro dos negócios estrangeiros Yevgeny Primakov reciprocou a visita de Amorim em 1997. Assinaram-se acordos nos campos de cultura, ciência e tecnologia e cooperação espacial, prevendo-se o uso da base de Alcântara para o lançamento de satélites por veículos lançadores russos. O final dos anos 1990 assistiria à criação dos mecanismos que ancorariam a futura parceria estratégica, que produziu resultados tanto na esfera multilateral quanto na bilateral.

2.2 Brasil e Rússia na esfera multilateral

A dimensão de potência emergente na identidade russa abriu prospectos formidáveis para a cooperação com o Brasil na esfera multilateral. Fiel ao estilo russo de privilegiar clubes seletos, autoridades do país discutiram com interlocutores brasileiros a criação de agrupamento que reunisse as maiores potências emergentes. As ideias iniciais, que giravam em torno do tradicional formato G – no caso em tela, G4 ou G5 – evoluíram de forma a aproveitar o conceito de BRICS, cunhado, em 2001, pelo economista Jim O'Neill, do banco Goldman Sachs. Os russos, com efeito, expressam inclusive em documentos públicos sua autoconcepção de criadores do BRICS[29]. Os encontros de chanceleres de Brasil, China, Índia e Rússia às margens da abertura dos debates da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, a partir de 2006, deram lugar à I Cúpula em 2009, na cidade russa de Ecaterimburgo, como que a ratificar a percepção de que a Rússia fora instrumental na criação do BRICS. Ao Brasil caberia organizar a segunda Cúpula, em Brasília, em 2010.

A deterioração das relações com os EUA e a Europa, com o consequente enfraquecimento da escola ocidentalista, impactou

29 O documento oficial *Conceito da Presidência da Federação da Rússia do BRICS em 2015-2016*, aprovado pelo presidente Putin, inicia-se com a afirmação de que o agrupamento foi "criado a partir da iniciativa da liderança russa em 2006".

a visão que a Rússia mantém do BRICS, pois o agrupamento fortalece a autonomia russa como alternativa à integração a fóruns como o G7/G8. O incremento no tom civilizacional, acelerado com a crise na Ucrânia, ampliou o espaço para parcerias não ocidentais. Os russos enxergam no BRICS, que congrega países com os quais mantêm excelentes relações, meio de reduzir seu déficit de representividade na governança econômica global. O BRICS simboliza, ademais, a multipolaridade defendida pelo país, ao mesmo tempo em que é o principal veículo para a sua consecução. O documento conceitual russo sobre a sua presidência do BRICS em 2015/2016, em sequência à Cúpula de Ufá, enfatiza o ambicioso objetivo de transformá-lo, de fórum de diálogo e coordenação, em "mecanismo pleno e corriqueiro de coordenação estratégica". As presidências brasileira e russa têm sido sequenciais no BRICS e as transições têm sido feitas em ambiente de cooperação entre os dois países.

A crise econômico-financeira, iniciada em 2008, levou o G20 ao centro da governança econômica global ao fortalecer relativamente potências emergentes que não faziam parte do sistema G7/G8. A reforma das instituições da governança econômica global, em particular, do FMI e do Banco Mundial, consagrada na Cúpula de Seul em 2010, mas de lenta implementação, conta com entusiástico apoio do Brasil e da Rússia. Os países também têm agido, em concerto, em certa oposição a posturas mais ortodoxas no G20, como propugnado, por exemplo, pela Alemanha. Esse componente imprime caráter anti-hegemônico à ação no G20 do Brasil e da Rússia, que sediou a cúpula do agrupamento em São Petersburgo no ano de 2013. O G20 configura-se, portanto, no fórum ideal para que Brasil e Rússia atraiam outras potências emergentes para a fórmula anti-hegemônica compartilhada de que os países devem ser livres para perseguir seus próprios caminhos rumo ao desenvolvimento econômico.

Brasil e Rússia têm incrementado a sua coordenação no Sistema ONU, com destaque para o apoio russo ao antigo pleito brasileiro de compor, em caráter permanente, o Conselho de Segurança. Curiosamente, a Rússia, membro permanente do conselho que herdou o assento da URSS, opôs-se, ainda sob a antiga roupagem soviética, a que o Brasil se tornasse membro permanente quando a ONU foi fundada[30]. Entre outras preocupações, os russos temiam que o Brasil se alinhasse aos Estados Unidos no órgão. Embora encarem com cautela a reforma do CSNU, por temerem a perda de efetividade do órgão, a convergência política no pós-Guerra Fria e a parceria estratégica levaram os russos a apoio cada vez mais vocal ao pleito brasileiro. Em adição às declarações em eventos bilaterais e do BRICS, o chanceler russo Sergey Lavrov não deixou margem à dúvida em entrevista concedida à agência de notícias russa TASS às vésperas do aniversário de 70 anos da ONU em 2015[31]:

> *Consideramos que países em desenvolvimento na Ásia, África e América Latina estão sub-representados no Conselho de Segurança da ONU. Essa é a razão pela qual apoiamos as candidaturas da Índia e do Brasil como membros permanentes do CSNU.*

Evolução recente são as iniciativas de cooperação inter-regional, a partir da consideração de que, como atores-chave em suas regiões, Brasil e Rússia são críticos para aproximar os respectivos mecanismos regionais. Em setembro de 2014, antes mesmo que entrasse em vigor o tratado constitutivo da União Econômica Euroasiática, realizou-se encontro, em Moscou, para explorar formas de cooperação entre o MERCOSUL e a UEE. Os blocos estudam a celebração de memorando de cooperação.

30 GARCIA, Eugênio Vargas. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Rev. Bras. Polít. Int.,* v. 54 n. 1, 2011.

31 Entrevista do ministro Sergey Lavrov à agência de notícias TASS em 14 de setembro de 2015.

MERCOSUL e Rússia, ademais, criaram o Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação entre os Estados Partes e Estados Associados do MERCOSUL e a Federação da Rússia, com base em documento assinado, em Brasília, em dezembro de 2006. Em mais uma dimensão dessa modalidade de cooperação, proposta russa resultou na criação do Mecanismo Permanente de Diálogo CELAC-Rússia, que foi aprovado em reunião ministerial da CELAC em setembro de 2013.

2.3 A parceria estratégica entre o Brasil e a Rússia

O marco da parceria estratégica Brasil-Rússia foi a visita, em 2002, do presidente Fernando Henrique Cardoso a Moscou, que consagrou o conceito de parceria gestado nas visitas do vice-presidente Marco Maciel à Rússia no ano 2000, assim como do primeiro-ministro Mikhail Kasianov, ao Brasil, em 2001. Durante a visita do presidente Lula à capital russa, em 2010, firmou-se abrangente plano de ação para a parceria estratégica, que seria atualizado durante a visita a Moscou da sua sucessora, Dilma Rousseff, em 2012. O novo documento previa iniciativas em setores como defesa, economia-comércio e cooperação espacial. Durante duas visitas ao Brasil do presidente Vladimir Putin, em 2004 e 2014, enfocou-se a cooperação econômica. Na primeira ocasião, que seria a primeira visita de um presidente russo ao Brasil, acordou-se a meta de elevar o comércio bilateral a US$ 10 bilhões de dólares; na última, que coincidiu com a VI Cúpula BRICS, assinou-se plano de ação para a cooperação em comércio e investimentos. Em junho de 2017, o presidente Michel Temer visitou a Rússia, ocasião em que se firmaram acordos nas áreas de investimentos, cooperação alfandegária, diálogo estratégico e consultas políticas.

A parceria estratégica desdobra-se em mosaico de mecanismos, alguns preexistentes, que, em complemento às visitas presidenciais,

estruturam as relações bilaterais. A coordenação política é feita pela Comissão de Alto Nível (CAN), presidida pelo vice-presidente do Brasil e pelo primeiro-ministro da Rússia (ou presidente de governo, na terminologia russa). Como observou Gabriela Bacigalupo, os russos mantinham mecanismo similar apenas com EUA, França, China e Ucrânia, o que bem denota a sua visão do Brasil como ator internacional relevante e potência regional[32]. Órgão de caráter operacional é a Comissão Intergovernamental de Cooperação Econômica, Comercial, Científica e Tecnológica (CIC). A CIC discute novos projetos bilaterais e a implementação dos existentes nas mais diversas áreas: defesa, comércio, finanças, agricultura, investimentos, energia, cooperação espacial, ciência e tecnologia, educação, cultura e esportes. O mecanismo é presidido pelo secretário-geral das relações exteriores brasileiro e pelo vice-ministro do desenvolvimento econômico da Rússia. A CAN e a CIC reúnem-se, alternadamente, no Brasil e na Rússia.

Parceria estratégica Brasil-Rússia

Ano/Evento	Visita Presidencial	CAN	CIC
1999			I CIC (Brasil)
2000		I CAN (Rússia)	
2001		II CAN (Brasil)	II CIC (Rússia)
2002	FHC		
2003			
2004	Putin	III CAN (Rússia)	III CIC (Brasil)
2005	Lula		IV CIC (Rússia)
2006		IV CAN (Brasil)	
2007			
2008	Medvedev		V CIC (Brasil)
2009	Lula (BRICS)		
2010	Lula/ Putin (BRICS)		VI CIC (Brasil)
2011		V CAN (Rússia)	VII CIC (Rússia)
2012	Rousseff		
2013	Rousseff (G20)	VI CAN (Brasil)	VIII CIC (Brasil)
2014	Putin (BRICS)		
2015	Rousseff (BRICS)	VII CAN (Rússia)	IX CIC (Rússia)
2016			
2017	Temer		X CIC (Brasil)

32 BACIGALUPO (2000).

O quadro se completa com diferentes mecanismos de consultas políticas. Os ministros das relações exteriores do Brasil e da Rússia, com frequência, trocam visitas para discutir temas bilaterais e da agenda internacional. Em junho de 2013, o ministro Sergey Lavrov reuniu-se com o chanceler Antonio Patriota no Rio de Janeiro e, em novembro daquele mesmo ano, o ministro Luiz Alberto Figueiredo viajaria a Moscou para realizar sua primeira visita bilateral a país não latino-americano. Na ocasião, comemorou-se o aniversário de 185 anos do estabelecimento das relações diplomáticas entre Brasil e Rússia. A Comissão Política é o mecanismo de consultas políticas entre os responsáveis das chancelarias por temas multilaterais e globais, como Sistema ONU, desarmamento e assuntos de paz e segurança. Presidido pelo embaixador Fernando Simas Magalhães e pelo vice-ministro Sergey Ryabkov, a última edição da Comissão Política realizou-se em maio de 2017. Por fim, os diretores de departamento temáticos das chancelarias realizam consultas em diversas áreas, como direitos humanos, ilícitos transnacionais e organizações internacionais.

2.3.1 Comércio e Investimentos

O ganho vertiginoso de densidade na relação política ainda está por encontrar correspondência à altura na área econômico-comercial. O Brasil responde pela maior corrente de comércio na América Latina com a Rússia, que foi nosso 17º parceiro comercial em 2015. No entanto, não se cumpriu, até o momento, a meta, criada em 2004, de elevar o comércio bilateral a US$ 10 bilhões. Mecanismos como a Câmara de Comércio Brasil-Rússia, o Conselho Empresarial e a realização de fóruns e seminários têm sido incentivados pelos dois governos. O comércio, em 2015, totalizou US$ 4,7 bilhões, valor apenas ligeiramente superior ao de uma década atrás: US$ 4,4 bilhões. A recessão nos dois países, que estiveram entre os que menos cresceram em todo o mundo em

2015, gerou decréscimo de mais de 30% no comércio, comparado a 2014. O Brasil dispõe tradicionalmente de superávit comercial com a Rússia. Em que pese a queda nas exportações em relação a 2014, o Brasil logrou saldo de US$ 200 milhões em 2015. Os países têm discutido, por meio das suas autoridades monetárias, o comércio de produtos em moedas locais. Dificuldades provenientes de idiossincrasias regulatórias ainda não permitiram a concretização do projeto.

Intercâmbio Bilateral (US$ milhões FOB)

BRASIL à RÚSSIA	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Intercâmbio	4.386	5.451	7.985	4.280	6.062	7.160	5.931	5.650	6.769	4.685	4.320
Exportações	3.443	3.741	4.653	2.868	4.152	4.216	3.140	2.974	3.829	2.464	2.300
Importações	942	1.710	3.332	1.412	1.910	2.944	2.790	2.676	2.940	2.221	2.021
Saldo	2.500	2.031	1.321	1.456	2.241	1.272	350	298	888	243	279

Fonte: MDIC / AliceWeb

Produtos primários predominam nas exportações brasileiras, sobretudo, carnes, bovina, suína e de frango, com 44% das vendas do Brasil à Rússia em 2016. Assunto perene no relacionamento bilateral é a habilitação de frigoríficos brasileiros aptos a exportar para a Rússia, que se opõe energicamente ao uso da ractopamina nos animais. Em seguida vêm açúcares (12%), soja (18%) e tabaco (4,2%). O Brasil, grande potência agrícola, importa larga quantidade de fertilizantes, que, igualmente, respondem por 48,6% das vendas russas, seguidos de alumínio (14,4%). Como se depreende da pauta comercial, o desafio das relações econômicas brasileiro-russas consiste não somente em aumentar a corrente de comércio, mas também em diversificar as vendas de lado a lado, amplamente concentradas em produtos de baixo valor agregado. Não se pode

deixar de notar, entretanto, que o intercâmbio bilateral reflete a realidade de dois países que não se encontram solidamente conectados às cadeias globais de alta tecnologia.

O panorama no setor de investimentos não difere de maneira substantiva do comércio. Ambientes de negócios imperfeitos, excesso de burocracia e complexidades regulatórias e normativas limitam os investimentos diretos. Casos dignos de menção são os investimentos da petroleira russa Rosneft na exploração de gás natural e petróleo na Bacia do Rio Solimões e a produção conjunta de ônibus pela empresa brasileira Marcopolo e a russa Kamaz. O grupo Sogrugestvo inseriu-se com sucesso no processamento e distribuição de soja no Brasil. A Gazprom e a Rosneft contam com escritórios de representação no Rio de Janeiro. Existe a expectativa de que empresas russas como a RZD Internacional, que produz vagões ferroviários, invistam na expansão da malha ferroviária brasileira. De maneira mais geral, a área de infraestrutura tem sido vista como possível fonte de investimentos russos no Brasil. Refletindo a pauta exportadora brasileira, a JBS-Brasil Foods e a AB-INBEV têm buscado se inserir no mercado russo. O BNDES e o Banco de Desenvolvimento e Atividade Econômica Exterior da Rússia (Vneshekonombank) assinaram, em 2008, Memorando de Entendimento que permite a concessão de linhas de crédito em moeda local.

2.3.2 Defesa

Existe a percepção de que a vasta indústria bélica russa cria complementaridades na área de defesa, que poderiam, por meio da venda russa de armamentos, equilibrar a balança comercial. O marco jurídico da cooperação bilateral é o Acordo sobre Cooperação Técnico-Militar, que, assinado em 2008, entrou em vigor em 2010 e contempla, entre outras áreas, tecnologia, pesquisa,

apoio logístico, aquisição de produtos e serviços e treinamento. A cooperação técnico-militar foi reiterada no Plano de Ação da Parceria Estratégica de 2010. Durante a visita da presidente Dilma Rousseff, em 2012, assinou-se Acordo de Cooperação em matéria de Defesa, espécie de "guarda-chuva" para a cooperação bilateral e que contempla os seguintes campos, com base no princípio da transferência de tecnologia: operação e manutenção de helicópteros de transporte e de combate vendidos pela Rússia ao Brasil; modernização e reequipamento das Forças Armadas brasileiras; sistemas de vigilância territorial e de comunicação das Forças armadas brasileiras; e aeronáutica militar.

No contexto do programa de compra de caças FX-2, entretanto, a Rússia foi preterida em sua tentativa de venda de caças Sukhoi. Merece destaque a aquisição, pela Força Aérea Brasileira, em 2008, de 12 helicópteros MI-35M da agência russa Rosoboronexport, ademais de um simulador de voo e sistema de treinamento computadorizado. Nos últimos anos, negociou-se a aquisição brasileira de duas baterias do sistema de defesa antiaérea Igla e três baterias do sistema Pantsir S1, projeto inicialmente voltado a aparelhar as Forças Armadas Brasileiras, com vistas aos megaeventos esportivos de 2014 e 2016. As graves restrições orçamentárias por que tem passado o governo brasileiro nos últimos anos obstaculiza a conclusão das negociações, que envolvem montante estimado em US$ 1 bilhão.

2.3.3 Cooperação Espacial e Científico-Tecnológica

A cooperação espacial insere-se na aliança tecnológica Brasil-Rússia, conceito que, consagrado durante a visita ao Brasil do presidente Putin em 2004, é particularmente relevante quando se considera que Brasil e Rússia são dois países em busca da sofisticação das suas economias. Em 2005, a cooperação espacial

foi o tema proeminente da visita do presidente Lula à Rússia. Na ocasião, firmou-se, entre a Agência Espacial Russa (Roscosmos) e a Agência Espacial Brasileira (AEB), contrato que permitiria a viagem ao espaço do primeiro astronauta brasileiro, Marcos César Pontes, que partiu, em março de 2006, em direção à Estação Espacial Internacional, a bordo da aeronave russa Soyuz TMA-8. No campo da capacitação, estudantes de nível de mestrado do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) participaram de programa de treinamento na área de engenharia aeroespacial na Rússia.

Atualmente, o caso mais bem-sucedido de cooperação espacial consiste na instalação, no Brasil, de estações do sistema de navegação por satélite russo GLONASS. Iniciada em 2008, a cooperação resultou, em 2013, na primeira estação do sistema no Brasil, na Universidade de Brasília, inaugurada durante a visita do primeiro-ministro Dmitry Medvedev ao Brasil para a VI CAN. Em 2014, durante a visita do presidente Putin, firmaram-se acordos para a instalação de estações no Recife e em Santa Maria. A Agência Espacial Brasileira e a Agência Espacial Russa (Roscosmos) assinaram, em março de 2015, Memorando para instalação no Brasil de estação do sistema russo de observação ótica para rastreamento e monitoramento de detritos espaciais, que será construída em Itajubá, Minas Gerais. A estação será a primeira do sistema fora do território russo. Operada por cientistas brasileiros, representará oportunidade de capacitação de recursos humanos e contribuição inédita de um país em desenvolvimento para a mitigação dos detritos espaciais.

A aliança tecnológica compreende outras iniciativas científico-tecnológicas. Ainda no campo espacial, em que se construíram bases para a cooperação nas décadas anteriores, debate-se possível contribuição russa no projeto do veículo lançador de satélites VLS-1. Discute-se, na área acadêmica, a possibilidade de que se

enviem estudantes brasileiros ao Instituto Skolkovo, entidade criada no governo Medvedev sob a inspiração do Vale do Silício. Encontra-se em vigor, desde 2010, Memorando de Entendimento em nanotecnologia, que enfoca equipamentos, regulação, nanotecnologia aplicada ao setor de saúde e troca de experiências entre empresas envolvidas nesses processos. Acordo assinado entre entidades russas e o Butantã, durante a visita do presidente Putin, em 2014, prevê o desenvolvimento de medicamentos imunobiológicos para a prevenção de infecções virais.

2.3.4 Cooperação em Energia

Encontra-se em negociação, desde 2013, proposta russa de Memorando de Entendimento entre o Ministério das Minas e Energia e o Ministério da Energia da Rússia, abrangendo as seguintes áreas: exploração e produção de petróleo e gás em terra e no mar; criação e exploração de infraestrutura de transporte, estocagem e distribuição de gás natural; geração de eletricidade a partir de usinas térmicas e hidrelétricas; e aumento da eficiência energética. A parte russa tem externado, nas últimas reuniões da CIC, interesse das suas companhias nas próximas rodadas de licitação de blocos de exploração que vierem a ser realizadas pela ANP, inclusive na camada pré-sal. No campo da energia elétrica, a empresa russa Power Machines atua no Brasil. O caso mais conhecido de cooperação em energia é a participação da Rosneft na exploração de gás e petróleo na Bacia do Solimões. Os russos têm buscado formas de cooperação com a Petrobrás para uso da estrutura da empresa para viabilizar o empreendimento. Por ocasião da visita do presidente Putin ao Brasil, em 2014, as empresas assinaram Memorando de Entendimento sobre a monetização do gás produzido naquela região.

O Plano de Ação da Parceria Estratégica Brasil-Rússia determina a busca de formas de cooperação na construção de futuras usinas nucleares no Brasil. O Acordo para Cooperação nos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, celebrado em 1994, e o Memorando de Entendimento entre a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e a Corporação Estatal de Energia Atômica (Rosatom), de 2009, são os marcos da cooperação na área nuclear. As áreas de interesse da estatal russa de energia nuclear (Rosatom) com o Brasil são as seguintes: construção do reator multipropósito brasileiro; desenvolvimento de tecnologias seguras para o uso de combustível já utilizado; uso de energia nuclear para fins médicos, inclusive o fornecimento mútuo de produtos de isótopos; e formação de quadros de trabalho no âmbito nuclear. Pelo lado brasileiro, os interesses da CNEN são os que seguem: formação de quadros técnicos e reatores de pesquisa. A Rosatom abriu escritório no Rio de Janeiro em junho de 2015.

2.3.5 Cultura, Educação e Esportes

Interessante complementaridade é gerada pela visão difundida de que o Brasil é pródigo em recursos de *soft power*. O primeiro-ministro Medvedev tem sustentado que a promoção dos interesses nacionais russos é prejudicada pelos relativamente escassos recursos de *soft power*, em comparação com as amplas capacidades em *hard power*[33]. Potencializar esse elemento do poder nacional russo por meio do que denominam cooperação "humanitária" – que abrange cultura, educação e esportes – poderia reduzir resistências contra o país, sobretudo, no Ocidente. A cooperação russo-brasileira na área está regulamentada pelo

33 No *Conceito da Política Externa da Federação de Rússia* de 2013, aprovado no terceiro mandato de Putin, o conceito de *soft power* emerge como "abrangente instrumento para atingir objetivos de política externa", não sem se deixar de mencionar que *soft power* e o conceito de direitos humanos têm sido ocasionalmente empregados de maneira "ilegal" para que se exerça pressão sobre estados soberanos.

Acordo de Cooperação Cultural e Educacional, assinado em 1997. Há um caso especial no campo da cultura: a única filial fora da Rússia da Escola de Balé do mundialmente renomado Teatro Bolshoi, que funciona, em Joinville, desde o ano 2000. A bailarina profissional brasileira Mariana Gomes, por sua vez, tornou-se a única estrangeira a fazer parte do corpo de baile da matriz do Balé Bolshoi. Diversas telenovelas brasileiras fizeram sucesso na Rússia, com destaque para "A Escrava Isaura", que tornou a atriz Lucélia Santos uma celebridade naquele país.

No campo educacional, os russos têm manifestado interesse em participar do Programa Ciência sem Fronteiras. Firmou-se, durante a VI CAN, o Memorando de Entendimento para Cooperação na Implementação do Programa Ciência sem Fronteiras. Há complementaridade, pois as áreas privilegiadas pelo programa são aquelas em que a Rússia demonstra reconhecida excelência acadêmica, ainda que se observem barreiras, como o idioma. A Rússia, entretanto, busca fortalecer a sua presença fora do país justamente pela ampliação do número de estudantes estrangeiros desejosos de aprender o idioma russo. O país se vê como ponto de atração de estudantes estrangeiros: o espaço pós-soviético é a única região do mundo em que as universidades do Ocidente são preteridas pelos estudantes, que se matriculam majoritariamente em universidades russas[34]. O CNPQ e o MEC têm debatido com homólogos russos o intercâmbio de estudantes e as instituições mais apropriadas para recebê-los. O reconhecimento de diplomas é outro ponto de interesse, pois os russos reconhecem os diplomas da USP e da UNICAMP e demandam igual tratamento da parte brasileira.

A realização, no Brasil e na Rússia, dos Jogos Olímpicos de verão (Rio 2016) e de inverno (Sochi 2014), assim como de duas

34 HOPF (2013).

Copas do Mundo de futebol em sequência (Brasil 2014 e Rússia 2018), abre espaço para a cooperação na organização de megaeventos esportivos, que encontra o seu marco no *Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Governança e Legados Relativos à Organização de Jogos Olímpicos e Paraolímpicos e aos Campeonatos Mundiais de Futebol da FIFA*, firmado por ocasião da visita da presidente Dilma Rousseff a Moscou, em 2012. O acordo estabelece diretrizes para que Brasil e Rússia compartilhem práticas e conhecimentos sobre organização de Jogos Olímpicos e gerenciamento e financiamento pós-jogos de estruturas construídas para os eventos, bem como de seus legados e benefícios sociais. Os países têm trocado visitas de delegações, em conexão com os megaeventos.

2.3.6 Sociedade

Em frase feliz, o jornal russo *Ivetzia* estampou como manchete de entrevista de FHC, quando de sua visita à Rússia: "Brasil – Rússia Tropical"[35]. O ex-presidente referiu-se a pontos em comum entre os dois povos, como "o caráter alegre, são românticos, espontâneos e não muito organizados". Costuma-se acentuar, de fato, nos encontros de alto nível, que a empatia entre os povos brasileiro e russo é o fundamento último da parceria estratégica bilateral. O turismo entre os dois países poderá ser turbinado pela concretização futura de projeto antigo, o voo direto, cuja distância temporal de 15 horas, no trecho Moscou-Rio de Janeiro, aproxima-se do limite da autonomia da aviação comercial. Para tanto, negocia-se a atualização do acordo bilateral de serviços aéreos, originalmente celebrado em 1995.

Desde 2010, não se exigem vistos para estadias de até 90 dias em passaportes comuns, medida que facilita a vinda de russos ao

35 A história é relatada em *O Estado de S. Paulo,* edição de 13 de janeiro de 2002.

Brasil e a de brasileiros à Rússia. Durante a VII CAN, em 2015, o ministro do turismo brasileiro, Henrique Eduardo Alves, anunciou a criação de Escritório Brasileiro de Turismo na Embaixada do Brasil em Moscou. Desde a entrada em vigor da isenção parcial de vistos até 2014, o número de turistas russos ao Brasil subiu 130%, atingindo 37 mil. Em contrapartida, 26 mil turistas brasileiros visitaram a Rússia no ano passado, 31 mil em 2014. No campo religioso, destaque-se a visita ao Brasil, em 2016, do Patriarca Cirilo I, líder da Igreja Ortodoxa Russa, importante difusora da cultura do país que conta com de 150 milhões de fiéis. Cirilo reuniu-se com autoridades políticas e sacerdotais como a presidente Dilma Rousseff e o cardeal arcebispo Dom Orani Tempesta, do Rio de Janeiro, cidade na qual celebrou missa aos pés do Cristo Redentor.

3. Considerações finais

A ação exterior russa no pós-Guerra Fria atende a complexo processo de redefiniçao da identidade do país, mais bem compreendido a partir de conceitos da orientação construtivista[36], que, em contraste com as teorias tradicionais de RI, explica como a identidade de superpotência soviética deu lugar à autoimagem dual de grande potência e potência emergente. Além disso, a Rússia oscila entre suas identidades de país europeu ou (euro)asiático, o que importa consequências diretas no seu relacionamento com o Ocidente, o referencial fundamental de alteridade na política externa russa desde a Guerra Fria. O contínuo desencantamento com o Ocidente leva a Rússia a privilegiar parcerias com outros atores, assim como impõe traço anti-hegemônico contra o que, com frequência, enxerga como tentativa dos Estados Unidos de

36 TSYGANKOV, Andrei. *Russia's Foreign Policy.*

implantar ordem unipolar no pós-Guerra Fria, que ameaçaria a visão russa de si própria como grande potência em um sistema internacional multipolar.

A redefinição da identidade russa abriu caminhos para o aprofundamento das relações russo-brasileiras, que, condicionadas anteriormente por distanciamentos de ordem geográfica ou ideológica, floresceram após o fim da União Soviética. Ainda que a instabilidade doméstica nos países tenha impedido aproximação eficaz nos anos 1990, houve movimentos, como visitas ministeriais e a criação de mecanismos bilaterais, que prepararam o adensamento posterior. A convergência política resultou em avanços na coordenação multilateral e na interação bilateral em variadas áreas, como cooperação em defesa, espacial, educacional, cultural e esportiva. Não obstante, a parceria estratégica ainda não rendeu frutos condizentes com a dimensão dos dois países na esfera econômico-comercial. Atualmente, a interação bilateral será condicionada pelo decantamento da política exterior do terceiro mandato de Putin, bem como da maneira em que se reorienta a ação exterior brasileira sob o governo Michel Temer.

Referências

AMARAL, Estanislau. *Usos da história*: a diplomacia contemporânea dos estados bálticos subsídios para a política externa brasileira. Brasília: FUNAG (MRE), 2011.

ARANHA, Oswaldo. Relações diplomáticas com a União Soviética. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 1, n. 2, 1958.

BACIGALUPO, Gabriela. As relações russo-brasileiras no pós-Guerra Fria. *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 43, n. 2, 2000.

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Grand Chessboard:* American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.

GARCIA, Eugênio Vargas. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Rev. Bras. Polít. Int.,* v. 54, n. 1, 2011.

GUIMARÃES, Lytton. Brasil-URSS: os processos de mudança e as relações bilaterais. In: José Augusto Guilhon Albuquerque (Org.). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira 1930-1990* – O Desafio Geoestratégico. São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000. v. III.

HOPF, Ted. Common-sense Constructivism and Hegemony in World Politics. *International Organization*, v. 67, no. 2, 2013.

_____. *Social Construction of International Politics*: Identities & Foreign Policies, Moscow, 1955 & 1999. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2002.

KRATOCHWIL, Friedrich. *Rules, Norms, and Decisions* – On the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs. Nova York: Cambridge University Press, 1989.

MANKOFF, Jeffrey. *Russian Foreign Policy:* The Return of Great Power Politics. Lanhan: Rowman & Littlefield, 2009.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS DA FEDERAÇÃO DA RÚSSIA. *Conceito da Presidência da Federação da Rússia do BRICS em 2015-2016*. Moscou: MID, 2015.

_____. *Conceito de Política Externa da Federação da Rússia*. Moscou: MID, 2013.

_____. *Conceito de Política Externa da Federação da Rússia*. Moscou: MID, 2000.

NEUMANN, Iver. Russia is a Great Power. In: Hedenskog, J., Konnader, V., Nygren, B., Oldberg, I. e Pursiainem, C. (Orgs.).

Russia as a Great Power: dimensions of security under Putin. Nova York: Routledge, 2005.

ONUF, Nicholas. *World of Our Making*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

SAKWA, Richard. *The Crisis of Russian Democracy:* The Dual State, Factionalism and the Medvedev Succession. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

TRENIN, Dmitri. *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great Power Rivalry*. Moscou: Centro Carnegie, 2014.

TSYGANKOV, Andrei. *Russia's Foreign Policy:* Change and Continuity in National Identity. 4th ed. Lanhan: Rowman & Littlefield, 2016.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIGHT, Martin. The three traditions of international theory. In: *International Theory* – The Three Traditions. Leicester e Londres: Leicester University Press, 1991.

CAPÍTULO 5
RELAÇÕES BRASIL-COREIA DO SUL

Gustavo Gerlach da Silva Ziemath[1]
Adriano Giacomet Higa de Aguiar[2]

Introdução

Em 1959, ano em que o Brasil estabeleceu relações com a República da Coreia (Coreia do Sul), o *Correio da Manhã*, jornal de ampla circulação no Rio de Janeiro, noticiava o crescimento da produção da soja brasileira[3]. Segundo o periódico, o Brasil, com o resultado daquela safra, alcançava o oitavo lugar mundial na produção do grão. Embora representasse produtividade modesta para os parâmetros atuais, a reportagem surpreende não pelos níveis da produção nacional, mas pela presença da Coreia do Sul na sexta posição do *ranking global*, com resultados bem superiores

1 Graduado e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Autor do livro O *Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas* (1945-2011). Brasília: FUNAG, 2016.

2 Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (USP) e em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

3 *Correio da Manhã,* 5 de abril de 1959, Edição 20252 (1).

ao alcançado pelo Brasil – algo inimaginável se tomarmos como referência a disparidade de produção nos dias de hoje[4].

Este pequeno fragmento da história econômica dos dois países dá dimensão, ainda que impressionista, das condições iniciais em que se desenvolveram as relações entre o Brasil e a República da Coreia[5]. A agricultura brasileira, que hoje abastece grande parte do globo, não havia entrado plenamente no processo de diversificação e modernização agrícola, que caracterizariam as décadas de 1960 e 1970. Persistia, à época, a manutenção de complexos rurais com baixo suporte tecnológico, baixa produtividade e pouco diversificados. Da mesma forma, a significativa produção de soja coreana na década de 1960 permite vislumbrar a importância do setor agrícola na composição econômica sul-coreana, à época responsável por aproximadamente 40% do PIB do país.

Esses fatores, associados à distância geográfica, à falta de vínculos históricos que conectassem os dois países, a políticas comerciais restritivas e à, até então, pequena quantidade de sul-coreanos no Brasil esboçavam quadro relativamente limitado de potencialidades sobre os quais poderiam desenvolver-se as relações bilaterais. Essa imagem, felizmente, transformou-se muito desde então.

Ao longo das cinco décadas seguintes, mas principalmente nas décadas de 1960 e 1970, Brasil e Coreia do Sul passaram por transformações radicais em suas estruturas econômicas e políticas, as quais viabilizaram a ascensão desses dois países a posições de destaque global em diversas áreas e transformaram as bases e as potencialidades das relações bilaterais. Destacam-se, nesse

4 Disponível em: <http://www.usda.gov/oce/commodity/wasde/latest.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2016.

5 O Brasil foi o primeiro país latino-americano e o oitavo país do mundo a reconhecer a República da Coreia. A embaixada sul-coreana foi inaugurada no Brasil em 1962 e a embaixada brasileira em Seul foi instalada em 1965.

sentido, o processo de industrialização, a modernização agrícola, o processo de redemocratização, o desenvolvimento tecnológico e o aumento significativo no número de imigrantes, particularmente de coreanos no Brasil[6].

Se nos anos de 1960 e 1970 não havia grande intensidade na agenda bilateral – seja em razão da lógica geopolítica na península coreana que limitava a inserção internacional do regime de Seul, seja em razão dos constrangimentos logísticos para uma maior aproximação entre a Ásia do Leste e a América Latina –, nos anos 1980 e 1990 observou-se uma mudança nessa dinâmica. O primeiro marco de aproximação é a assinatura, em setembro de 1989, de um Memorando de Entendimento que cria uma Comissão Mista, com o intuito de desenvolver a cooperação econômica, comercial, industrial, técnica, científica e cultural. Esse instrumento institucional permitiu adensar os canais de cooperação e iniciar reflexão acerca das principais áreas com potencial de diálogo. A primeira reunião da Comissão foi seguida da primeira visita oficial de um chanceler brasileiro à Coreia do Sul, em 1991. Na ocasião, o então chanceler Francisco Rezek assinou o Acordo de Cooperação nos campos da Ciência e Tecnologia, sinal histórico da parceria bilateral que começava a ser constituída nessa matéria. Na área econômica, sinal de que era crescente o interesse de parte a parte por explorar o potencial comercial das relações, ocorreu a assinatura de Acordo sobre Serviços Aéreos, em 1992, o

6 "(...) chegam ao Porto de Santos, em fevereiro de 1963, um grupo de 103 sul-coreanos e em novembro do mesmo ano mais um grupo de 350 pessoas. Estes grupos são assentados nas proximidades de Guarulhos e Mogi das Cruzes, no estado de São Paulo. No ano seguinte, outros dois grupos, totalizando 635 sul-coreanos, chegam ao Brasil e se instalam em São Paulo e no Rio de Janeiro. Nos anos de 1965 e 1966, mais 1065 chegam no Paraná e outros 3032, que chegam entre os anos de 1967 e 1970, permanecem em São Paulo. O maior número, 4028 de imigrantes chegam ao Brasil nos anos de 1971 e 1972 (8). Após isto, registram-se ainda outros 752 entre 1973 e 1979 e mais 848 entre 1980 e 1985". MASIERO, Gilmar. *Relações políticas e econômicas entre o Brasil e a Coreia do Sul*. Carta Asiática, São Paulo, 2000.

qual estabeleceu frequência de voos semanais regulares entre São Paulo e Seul, que facilitou o trânsito de pessoas e mercadorias[7].

Ao longo da década de 1990 foram assinados outros instrumentos jurídicos e foram realizadas visitas oficiais que deram densidade à relação bilateral. Exemplos emblemáticos são o Acordo sobre Concessão de Vistos para viagens de Negócios e o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Consultas Políticas, ambos de 1996, mesmo ano em que visitou o Brasil o então presidente Kim Young-San. Estavam, assim, lançadas as condições institucionais e políticas para o aprofundamento das relações Brasil-República da Coreia.

Ao contexto político favorável criado na década de 1990 somou-se a conjuntura econômica positiva dos anos 2000. O resultado desse alinhamento de condições foi a elevação da parceria bilateral a um patamar inédito. Ao longo da primeira década dos anos 2000 foram realizadas três visitas presidenciais à Coreia do Sul, uma durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e duas sobre a gestão de Luís Inácio Lula da Silva[8], e duas de chefes de estado sul-coreanos ao Brasil[9]. Nas ocasiões, foram assinados diversos instrumentos que revelam a sinergia entre os estados em áreas sensíveis, como o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa (2006), e áreas essenciais para o desenvolvimento econômico, como o estabelecimento do Comitê Conjunto de Promoção do

7 FACÓ, Gladys Ann Garry. *O Brasil e a República da Coreia: relações em mutação*. Tese do Curso de Altos Estudos. 1999. p. 81.

8 O ex-presidente Fernando Henrique esteve na Coreia do Sul em 2001, realizando a primeira visita de estado de um presidente brasileiro ao país. O ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva realizou visita oficial em 2005, junto com ampla comitiva empresarial, e visitou novamente a República da Coreia em 2010, para reunião do G20, ocasião em que manteve encontro com o então presidente Lee Myung-bak.

9 O ex-presidente Roh Moohyun realizou visita oficial ao Brasil, em 2004 e o presidente Lee Myung-bak em 2008. Lee também esteve no Brasil em 2012, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

Comércio e Investimento e de Cooperação Industrial. Como será visto adiante, o momento econômico da época, de crescimento econômico nos dois países e valorização do preço internacional de bens primários, garantia resultados comerciais que estimulavam essa busca pela dinamização da parceria bilateral.

Todo esse histórico de aproximação culminou, mais recentemente, na visita realizada pela presidente Park Geun-hye ao Brasil, em 2015. Na ocasião novos instrumentos foram assinados nas áreas ambiental, energética, cultural, tecnológica e de cooperação fiscal, comprovando a vontade política dos dois países em seguir estreitando os laços entre suas sociedades.

Dos interesses indiretos e difusos dos primeiros anos do relacionamento bilateral, por vezes intermediado por considerações geopolíticas mais amplas e por vezes circunscrito a troca de apoios no plano multilateral, emergiram, com o duplo desenvolvimento das sociedades brasileira e coreana, relações de interesses inequívocos e fortemente complementares. Na seções seguintes, o artigo trata sobre dois dos temas que, talvez, possam ser considerados os pilares da relação entre os dois países e que apresentaram, como veremos, trajetórias de desenvolvimento indissociáveis. Os fluxos de comércio e investimento e a cooperação nas áreas científica e tecnológica têm demonstrado, ao longo das últimas décadas, desenvolvimento que garante substância ao relacionamento bilateral e, por isso, merecem ser analisados com mais detalhe ao longo do artigo.

1. Ciência, Tecnologia e Inovação

Recorrendo a outro instantâneo do passado para ilustrar as relações bilaterais, o *Jornal do Dia*, em agosto de 1986, noticiava a realização de missão empresarial ao Japão e à Coreia do Sul para

obter "know-how" industrial[10]. Segundo um dos organizadores da missão, a Coreia do Sul foi incluída como destino porque "após seguir os passos do modelo japonês nos últimos dez anos, tem hoje uma economia que se assemelha em muitos aspectos à do Brasil, levando, no entanto, vantagens em alguns setores". À época, a Coreia do Sul, embora ainda não tivesse se consolidado como grande produtor de tecnologia e de conhecimento[11], já era percebida, pelo empresariado nacional, como possível fonte de conhecimento industrial aplicado. O desenvolvimento industrial da Coreia aproximava-se do brasileiro, na medida em que apenas começava a produzir tecnologia endógena em alguns setores específicos, com variado grau de sucesso. Para os empresários brasileiros entrevistados pela reportagem, a Coreia era um parceiro preferencial justamente pela proximidade nos níveis de desenvolvimento industrial e tecnológico:

> *Os processos de fabricação e os produtos coreanos já são um pouco mais sofisticados que os brasileiros, mas ainda é possível para a nossa indústria visualizar os seus passos, enquanto, em relação aos japoneses, a distância já é muito grande*[12].

Se, no Brasil, a continuidade do processo de desenvolvimento tecnológico foi severamente limitado pela crise da dívida e pelas

10 *Jornal do Dia*, Cuiabá, 21 de agosto de 1986. Edição 2567.

11 "O processo industrial sul-coreano, iniciado com Park nos anos 1960, tinha em sua matriz tanto a ampliação dos setores siderúrgicos e metalúrgicos como a imitação do que era produzido no Japão e nos EUA. Imitar não é necessariamente ilegal e não viola per se as regras mundiais de propriedade. De fato, esse processo foi levado a cabo na RdC pela simples cópia do que era feito no exterior, sem que houvesse necessidade de pesquisa e desenvolvimento. Assim, o conhecimento limitava-se a pequenos níveis de aprendizado industrial, suficientes para adaptar o sistema produtivo à realidade operacional: a produção do objeto copiado". BUGANÉ, Cynthia Altoe Vargas. A relação Brasil--República da Coreia em Ciência, Tecnologia e Inovação: estratégias nacionais de desenvolvimento e perspectivas de cooperação bilateral. Ministério das Relações Exteriores – Instituto Rio Branco. LVII Curso de Altos Estudos.

12 *Jornal do Dia*, Cuiabá, 21 de agosto de 1986. Edição 2567.

dificuldades econômicas que perduraram até meados da década de 1990; na Coreia, foi um período de forte incremento das importações de tecnologia[13] e de investimento pelos Chaebols[14] em pesquisa e desenvolvimento. Em 1997, quando a crise foi asiática, com possível impacto sobre os investimentos na área de ciência e tecnologia, o governo sul-coreano aumentou os gastos no setor, objeto de pesados investimentos do setor privado, responsável por mais de 70% dos recursos gastos na área[15]. A ação decisiva do governo permitiu que esses gastos recuperassem os níveis pré-crise garantindo a continuidade do sistema de inovação sul-coreano.

Esse fato, tomado em conjunto com outros fatores, como, por exemplo, o continuado processo de expansão do sistema educacional sul-coreano, os incentivos estatais à inovação e à participação da iniciativa privada no processo de criação de conhecimento e inovação e, segundo alguns autores, da própria herança confucionista de valorização da educação, da disciplina e do conhecimento permitiram que o país, de industrialização mais tardia que a brasileira e fortemente afetado pelas tensões com o vizinho do norte, ultrapassasse o nível de complexidade da cadeia produtiva nacional. O desenvolvimento tecnológico sul-coreano se, por um lado, expôs pela comparação a relativa estagnação brasileira – mesmo em áreas consideradas estratégicas, como a

13 "Nos primeiros anos da década de 1990, a Coreia do Sul tornou-se o segundo maior comprador de tecnologia egressa dos EUA e do Japão, adquirindo-a mais do que qualquer outra economia, exceção feita a esses dois países, mais desenvolvidos economicamente e detentores das tecnologias importadas pela República da Coreia". BUGANÉ, Cynthia Altoe Vargas, *op. cit.*, p. 35.

14 "A Coreia do Sul apresenta uma estrutura industrial das mais concentradas do mundo. Poucos e grandes grupos empresariais atuam nos mais diversos ramos de atividade econômica". In: MASIERO, Gilmar. Empresas coreanas no Brasil: dificuldades e impactos da crise asiática. Korean Journal of Latin American Studies, Seul, Coreia, v. 1, n. 1, p. 1, 1998.

15 "À medida que aumentava o investimento privado em P&D, diminuía a participação do estado. Se, em 1981, o governo era responsável por 53% do investimento em P&D, tal cifra variou entre 16 e 19% durante os anos 1990, aumentando novamente, para cerca de 24%, nos últimos anos. Em contraste, o setor privado vem contribuindo com mais de 70% dos investimentos em P&D". Telegrama 1072, de 17 de novembro de 2016, da Embaixada do Brasil em Seul para a Secretaria de Estado.

de computação e a de defesa; por outro, já no final da década de 1980, permitiu que a Coreia se tornasse país de grande potencial para o estabelecimento de cooperação científica e tecnológica com o Brasil.

Não por acaso, em 1991, durante a visita do ministro das Relações Exteriores, Francisco Rezek, à Coreia, foi assinado o Acordo de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Coreia sobre Cooperação nos Campos de Ciência e Tecnologia. O acordo constituiu Comissão Mista na área de Ciência e Tecnologia, a qual teria a prerrogativa de "selecionar e determinar as prioridades nos campos da cooperação, programas, projetos e atividades; avaliar e coordenar os programas, projetos e atividades executados no âmbito desse Acordo (...)".

Embora a primeira reunião da Comissão Mista tenha tardado vinte anos para ser realizada, cabe notar que, durante a primeira visita de um chanceler brasileiro ao país, a área de ciência e tecnologia tenha tido grande destaque. Fato esse que se repetiu também nas primeiras trocas de visitas presidenciais entre Coreia e Brasil[16], transformando-se em padrão reconhecível em todas as visitas de alto nível desde então. Em 2005, por exemplo, durante a visita do presidente Lula à Coreia, o brasileiro destacou o caráter central da área de ciência e tecnologia no espectro mais amplo das relações bilaterais. O processo repetiu-se e intensificou-se com

16 "Em 1996, realizou-se a primeira visita de um presidente sul-coreano ao Brasil, Kim Young-sam, que sugeriu, na oportunidade, a criação de um fórum para servir de instrumento promotor de cooperação. A sugestão, aceita pelo Brasil, conduziu à criação, no ano seguinte, da Comissão para o Século XXI, alcunhada de 'Grupo de Sábios'. Composto por representantes do setor privado e da academia, o grupo servia ao propósito de definir a lógica cooperativa nas searas científico-tecnológicas entre os dois países e também como projeto-piloto de cooperação 3+3. (...) o então presidente Fernando Henrique Cardoso realizou, em janeiro de 2001, uma visita de estado à Coreia do Sul, que culminou na assinatura de acordos de cooperação para o uso pacífico da energia nuclear (...). Na ocasião, o ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sardenberg, destacou o interesse brasileiro em intensificar a cooperação nas áreas de biotecnologia, eletroeletrônica, tecnologia da informação, metalurgia e tecnologias limpas. Foi acordada, ainda a 'Parceria Especial para o Século XXI'". BUGANÉ, Cynthia Altoe Vargas, op. cit., p. 135.

a visita em 2008 do presidente sul-coreano, Lee Myung-bak, ao Brasil, quando as tecnologias do etanol e da área nuclear foram ressaltados como áreas prioritárias. Na última visita presidencial, a da presidente Park Geun-hye ao Brasil, a então presidente Dilma Rousseff destacou ser a Coreia "referência mundial na produção de conhecimento, na economia do conhecimento" e parceiro preferencial nesse campo.

A área de Ciência e Tecnologia deu fundamental impulso às relações entre os dois países e continua sendo, complementado com o significativo aumento dos fluxos de comércio e de investimentos, balizador da relação entre os dois países. A realização do potencial de cooperação nessa área determina, em grande medida, o êxito das relações bilaterais, o que decorre não apenas das grandes possibilidades de cooperação, mas também dos efeitos positivos que a bem-sucedida parceria na área gera em outros setores, particularmente no de investimentos e de trocas comerciais. A própria designação do processo cooperativo entre os dois países, a "Parceria para o século XXI", tinha embutida, no momento de sua criação, não apenas a ideia de que a renovação de parcerias no continente asiático constituiria traço de uma política externa mais moderna e adaptada ao chamado século da Ásia, mas também que a Coreia do Sul, mais especificamente, poderia constituir um novo modelo de relação bilateral para o Brasil, voltada para a cooperação em áreas consideradas de ponta e fundada sobre o eixo da ciência, da tecnologia e da inovação.

O que começou como um processo conduzido largamente de forma *top-down*[17], por meio de visitas de alto nível, tem se tornado,

17 "No âmbito diplomático, observa-se que a maior parcela das atividades são originárias nas esferas superiores de administração pública, no sentido top-down, sendo que poucas iniciativas são registradas quando originadas no contexto bottom-up, como no caso do empreendimento na área de semicondutores entre as empresas Hana Micron e Altus." FUJITA, Edmundo, YOUNGSUN, Kwon, FINK, Daniel, Análise comparativa das trajetórias de produção de conhecimento entre o Brasil e a Coreia do Sul: tendências e possibilidades. Mundo Afora: políticas de incentivo à inovação #10, 2013,

ao longo dos últimos dez anos, mais específica, técnica e abrangendo outros atores além do governo. Esses três desdobramento indicam relativo amadurecimento das relações bilaterais nas áreas de ciência e tecnologia e inauguram nova fase do processo de cooperação na área de ciência e tecnologia. Superaram-se formulações abrangentes e genéricas dos acordos, centradas nos agentes estatais – ainda que houvesse o esforço desses agentes em incluir novos atores no processo cooperativo, como no "grupo dos sábios"[18], por exemplo – e iniciam-se, a partir de 2008, acordos cujos fins encerram-se primordialmente no domínio científico e tecnológico. São exemplos o Memorando de Entendimento entre NIPA e SOFTEX para promoção de parcerias no setor de tecnologia da informação; a cooperação na área nuclear entre a INB e a KEPCO Nuclear Fuel; o Memorando de Entendimento entre o Serpro e o ETRI para o desenvolvimento de softwares, entre outras iniciativas. Nesse sentido, a cooperação deixa de ser potencial sublinhado em visitas de alto nível como forma de aumentar o perfil da relação bilateral, processo longe de trivial, mas que produz tipos diferentes de ganhos, para realizar-se por meio da troca de experiências, acesso e exposição de pesquisadores e acadêmicos a diferentes métodos e redes de networking, incremento do acesso à infraestrutura de pesquisa[19].

Sintomático da mudança é o fato de um dos primeiros acordos dessa nova fase ter sido assinado entre a Embrapa e a Rural Development Administration (RDA), em 2008, e, no ano seguinte,

Ministério das Relações Exteriores.

18 "Composto por representantes do setor privado e da acadêmica, o grupo servia ao propósito de definir a lógica cooperativa nas searas científico-tecnológicas entre os dois países e também como projeto piloto de cooperação 3+3. As negociações perderam vigor ainda na década passada, em parte por causa de dificuldades de interlocução entre as diferentes agências dos dois países". BUGANÉ, Cynthia Altoe Vargas, *op. cit.*, p. 135.

19 FIKKERS, Derek Jan; HORVAT, Manfred. Basic principles for effective international science, technology and innovation agreements. Main Report. European Comission, Bruxelas, 2014.

ter sido realizada visitas de perfil menos elevado e de caráter mais técnico, como a do secretário de Política da Informática do MCTI a importantes centros de pesquisa em Seul, Daejeon, Asan e Incheon; a da Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCT) e a inauguração, no final daquele ano, do Labex Korea. A Coreia do Sul também enviou missões de caráter técnico e exploratório a instituições de pesquisa brasileiras, entre as quais o Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel) e a PUC-RS. Outras missões de lado a lado seguiram-se nos anos seguintes, dando substância a um tipo de parceria diferenciada com a Coreia e lastro à ambição indicada na Parceria Especial do Século XXI.

Outro ponto destacado por Fujita, Kwon e Fink, que exemplifica o aumento significativo da cooperação científica entre os dois países a partir da segunda metade dos anos 2000, diz respeito ao avanço das coautorias científicas entre pesquisadores sul-coreanos e brasileiros. Se em 1991 era registrado um artigo em coautoria entre os dois países, em 2008 esse número superou 50 artigos, número que não parou de crescer e, hoje, superam 70 artigos em coautoria por ano[20]. Se considerarmos a produção de artigos com mais parceiros, incluindo Brasil e Coreia do Sul, esse número supera 300 publicações.

Nesse contexto de aprofundamento dos contatos no setor, realizou-se, em agosto de 2011, em Seul, a I Reunião da Comissão Mista, oportunidade na qual consolidaram-se áreas prioritárias para o Brasil e para a Coreia do Sul na área de ciência e tecnologia. Enquanto o Brasil priorizaria cooperação nas áreas de Nanotecnologia, semicondutores e *software*, energia nuclear, biotecnologia, eletroeletrônica e tecnologias limpas; a Coreia do Sul indicou haver interesse prioritário nas áreas de biocombustíveis,

20 FUJITA, Edmundo; YOUNGSUN, Kwon; FINK, Daniel, op. cit., p. 192.

rádio cognitivo, comunicações ópticas, 4G, TV digital, energia nuclear e mineração.

Durante a Comissão Mista foram assinados Memorandos de Entendimento feitos possíveis com as missões exploratórias realizadas nos anos anteriores e com o ativo trabalho da Embaixada do Brasil em Seul de prospecção de parcerias e aproximação entre possíveis colaboradores. A 2ª Reunião da Comissão Mista de Ciência, Tecnologia e Inovação foi realizada apenas três anos depois da sua primeira edição, o que parece indicar relativa consolidação da área. O fato de a 2ª Comista ter sido precedida do 1º Fórum Brasil-Coreia do Sul de Ciência, Tecnologia e Inovação: novas tendências em pesquisa e desenvolvimento em nanotecnologia, com a participação de representantes de acadêmicos e de pesquisadores, além de empresas sul-coreanas e brasileiras, é mostra do incremento dos vínculos na área entre os dois países.

As Comistas tiveram, ainda, o mérito de direcionar os esforços de cooperação posteriores, entre os quais se destaca a participação sul-coreana no programa Ciência sem Fronteiras – o primeiro país do leste asiático a integrar o programa. A Coreia do Sul aceitou por meio do programa CsF mais de 500 estudantes brasileiros em mais de uma dezena de universidades coreanas. Para além do reconhecido nível das universidades coreanas[21] e dos benefícios indiretos do intercâmbio, como, por exemplo, o fortalecimento de vínculos entre as duas sociedades, a maioria dos alunos brasileiros participaram de programas de *trainee* em empresas de tecnologia, entre as quais grandes empresas como Hyundai, Samsung e LG. Para as pequenas e médias empresas

21 "Basta verificar que muitas destas universidades [coreanas] entram no rol das 100 melhores instituições acadêmicas do mundo nas diversas listas de avaliações internacionais". In: FUJITA, Edmundo, FINK, Daniel. Coreia sem fronteiras – notas sobre a globalização da educação e sinergias para o Brasil. Mundo Afora: políticas de internacionalização de universidades #9, 2012, Ministério das Relações Exteriores.

que estabeleceram programas de estágios profissionais com os estudantes intercambistas, a iniciativa é oportunidade de facilitar a identificação de possibilidades de investimento no Brasil. Nesse sentido, os resultados dessas iniciativas não se restringem apenas ao campo da ciência e tecnologia, mas desempenham, em processo que atesta a centralidade da ciência e da tecnologia no relacionamento bilateral, papel importante em outras áreas de crescente dinamismo, como a comercial e de investimentos.

A percepção brasileira de que a Coreia do Sul está disposta a compartilhar conhecimento de forma horizontal em áreas que o Brasil ainda não atingiu o mesmo nível de desenvolvimento, associado aos mais de vinte anos de gradual amadurecimento da cooperação em C&T e a existência de canais institucionais que garantem lastro de continuidade à cooperação entre os dois países, torna a Coreia do Sul parceiro preferencial e um importante aliado na área de C&T. Ademais, há elevado grau de complementaridade entre os dois países na área, o que aumenta ainda mais a potencialidade da cooperação e a importância de continuar a realização do processo cooperativo:

> *O Brasil figura em um grupo de nações ocidentais, especialmente europeias, com um portfólio de competências científicas especialmente voltadas para as ciências bioambientais. A Coreia do Sul, por outro lado, pertence a um seleto grupo de nações recentemente industrializadas com notável destaque nas áreas de tecnologia da informação, engenharia e ciência dos materiais*[22].

Outro modelo de interseção dessas duas áreas dá-se pelo chamado modelo 2+2, no qual institutos de pesquisa ou universidades e empresas dos dois países associam-se em

22 FUJITA, Edmundo, FINK, Daniel, *op. cit.*, p. 175.

empreitada empresarial e de pesquisa conjuntamente[23]. Um possível exemplo desse modelo é a instalação de *joint venture* entre a empresa brasileira (Altus) e a coreana (Hana Micron) nas dependências da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, projeto que permitirá o desenvolvimento de toda a cadeia produtiva de semicondutores em território nacional.

A Coreia do Sul apresenta-se, dessa forma, como parceria estratégica ao Brasil na área de ciência e tecnologia, fundamental para que o país dê salto em seu desenvolvimento científico e tecnológico e eleve a competitividade em diversos setores. A Coreia do Sul, além de ser um dos países com maior capacidade de inovação do mundo, apresenta grande complementaridade com o Brasil em áreas de excelência e tem demonstrado grande interesse de cooperar horizontalmente não apenas no nível mais elevado do governo, o que é reiteradamente demonstrado nas visitas ministeriais e presidenciais há mais de duas décadas, mas também pela comunidade empresarial e acadêmica, perceptível pelo incremento gradual e sustentado da produção conjunta de artigos, de seminários e de missões exploratórias.

2. Comércio e investimento

2.1 Panorama geral

De acordo com dados do Banco Mundial, a República da Coreia possui hoje o 11º maior Produto Interno Bruto (PIB) nominal do mundo e o 4º maior do continente asiático (atrás de China, Japão

23 "Algumas entidades, no entanto, defendem o modelo 2+2, (...) por concentrar as atividades científico--tecnológicas na relação direta universidade-empresa. A lógica inerente a esse modelo é a de que o governo pode se preocupar mais com questões político-institucionais e distanciar-se dos objetivos específicos de gerar e difundir inovações tecnológico-produtivas. (...) Uma das vantagens destacadas pelo embaixador brasileiro em Seul, Edmundo Fujita, na utilização do modelo 2+2 é a diminuição do temido brain drain (...) que, no caso, é substituído pelo brain circulation." BUGANÉ, Cynthia Altoe Vargas, *op. cit*.

e Índia), somando montante de, aproximadamente, US$ 1,4 trilhão[24]. Soma-se a esse quadro de relevância na economia internacional a elevada dependência em relação ao comércio exterior para o crescimento do país: as trocas internacionais de bens e serviços representam hoje quase 50% do PIB sul-coreano[25], valor significativamente superior aquele observado na década de 1960 (aproximadamente 5%), quando tem início o processo de internacionalização da economia do país.

Esses números revelam a elevada vulnerabilidade do país em relação às flutuações do mercado internacional. Exemplo disso é que, nos últimos anos, fatores como a desaceleração da economia chinesa – principal parceira comercial da Coreia – e a dificuldade europeia em retomar níveis satisfatórios de crescimento têm levado a uma queda nas exportações do país, influenciando negativamente seu crescimento. Adicionalmente, redução no preço internacional do petróleo, em 2015 e 2016, afetou significativamente o poder de compra de países como a Arábia Saudita e o Qatar, que exportam hidrocarbonetos e são grandes importadores de produtos industrializados sul-coreanos.

A fim de reverter esse cenário, o governo tem atuado em duas frentes. Uma delas é a de incentivar o consumo interno, por meio de medidas de política monetária expansionistas e incentivos fiscais ao crescimento de setores como o de serviços. A outra, de maior interesse para o Brasil, é o aprofundamento da vocação exportadora do país, por meio tanto do estabelecimento de novos Acordos de Livre Comércio quanto do adensamento das relações comerciais com parceiros globais.

A República da Coreia possui atualmente 15 Acordos de Livre Comércio, que abrangem um universo de mais de 50 países,

24 Disponível em: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf.>. Acesso em: 12 nov. 2016.

25 Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS.>. Acesso em: 12 nov. 2016.

que representam aproximadamente 70% do PIB mundial. Entre os principais Acordos, destacam-se alguns negociados com importantes parceiros econômicos: China, que entrou em vigor em 2015; Estados Unidos, em vigor desde 2012; e União Europeia, vigente desde 2011. Além disso, estão em curso negociações com países como o Japão – segundo maior parceiro comercial sul-coreano –, e o governo tem considerado aproximar-se do Acordo Transpacífico e de outras negociações plurilaterais, como a iniciativa chinesa de Parceria Econômica Regional Abrangente, envolvendo, entre outros, os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean).

Além dessas negociações em curso, o governo da República da Coreia tem demonstrado interesse em avançar entendimentos com outros parceiros fora de seu entorno direto. Exemplos disso são as negociações de acordos comerciais com países da América Central e do Sul, como a Colômbia, cujo acordo entrou em vigor em 2016, Israel, cujas conversações tiveram início formal também em 2016, e Irã, país para onde a presidente Park Geun-hye viajou, em maio de 2016 com uma delegação de mais de 220 empresários sul-coreanos, a fim de aprofundar os laços econômicos à medida que são suspensas as sanções internacionais sobre o regime de Teerã.

Em matéria de investimentos, o governo coreano tem apresentado sinais de que buscará promovê-los em coordenação com estímulos ao comércio exterior e de aceleração do mercado interno. A Coreia é uma das vinte nações com maior volume corrente de investimentos externos diretos no mundo[26]. Esse valor, contudo, sofreu uma queda nos últimos anos, principalmente em razão da dificuldade enfrentada pelo país em manter níveis elevados

26 Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.CD.WD?end=2015&start=2010&year_high_desc=false.> Acesso em: 14 nov. 2016.

de crescimento econômico. Em seu acumulado, segundo dados da OCDE, a Coreia possui volume de investimento externo inferior ao de países com economias menores, como Bélgica e Espanha[27].

A fim de retomar o dinamismo econômico, o governo tem lançado mão de iniciativas internas de fomento fiscal para setores com pequenas e médias empresas em setores de inovação que tenham interesse em internacionalizar suas atividades. Aliado a isso, o governo promove políticas que buscam aprofundar os laços econômicos com mercados potencialmente expressivos. Em 2015, por exemplo, o governo desenvolveu uma "Política de olhar para o Leste" (Look East Policy) para a América Latina, com o propósito de identificar e explorar novas oportunidades políticas, de comércio e de investimentos com os países da região. Tal iniciativa visa atender objetivos de diversificação das pautas exportadoras, intensificação dos fluxos comerciais e aumento do estoque de investimentos bilaterais.

É nesse cenário de conjuntura comercial e de investimentos externos desfavoráveis para a Coreia – porém com perspectivas de longo prazo promissoras – que se inserem as relações econômicas bilaterais com o Brasil, um mercado emergente em região que apresenta ainda grande potencial de expansão de negócios. Emblemático disso é que, no início de 2016, a Agência Coreana de Promoção de Comércio e Investimentos (Kotra) anunciou que China, Irã, Brasil e Vietnã são os quatro mercados estratégicos que podem "resgatar as exportações coreanas". Nesse sentido, a Agência anunciou que buscará aproximar os produtores coreanos de potenciais importadores nos países selecionados, com foco em ações voltadas para pequenas e médias empresas, em linha com a política macroeconômica do governo.

27 Disponível em: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72055>. Acesso em: 12 nov. 2016.

2.2 Panorama bilateral

As relações econômicas com a Coreia são um dos principais pilares da agenda de cooperação bilateral com o país asiático. Do ponto de vista comercial, as trocas começaram a ganhar maior volume na última década, acompanhando os processos de intensa internacionalização da economia coreana e de diversificação dos parceiros externos brasileiros. Uma análise da evolução do comércio bilateral nos últimos dez anos permite comprovar esse estrutural adensamento do comércio bilateral de bens, não obstante uma conjuntural redução no fluxo de comércio nos últimos anos.

Depois de manter-se estável nos anos 1990, a corrente bilateral de comércio expandiu-se de maneira substantiva a partir de meados dos anos 2000. Entre 2005 e 2015, a corrente bilateral de comércio cresceu mais de 100%, saltando de US$ 4,2 para US$ 8,5 bilhões. Ressalta-se que o aumento foi ainda mais expressivo se for considerado que, em anos como 2011 e 2013, a cifra da corrente de comércio superou os US$14 bilhões.

Entre os principais motivos que justificam a expansão do comércio bilateral podem ser destacados o incremento das exportações brasileiras para o mundo, no contexto do aumento da demanda internacional por bens primários e a elevação do preço internacional das *commodities,* bem como o aumento da presença de produtos manufaturados coreanos de alto valor agregado, como carros e aparelhos eletrônicos, no mundo todo e, particularmente, no Brasil, que passava por momento de significativa expansão do consumo doméstico desse tipo de bens.

Deve-se atentar para o fato de que, embora a imagem dos últimos 10 anos de incremento no comércio bilateral seja extremamente positiva, alguns fatores conjunturais dos últimos anos não têm contribuído para essa dinâmica virtuosa. A corrente de comércio reduziu-se quase à metade em 2015, se comparado

ao resultado de 2013, especialmente em razão da redução nas exportações coreanas para o Brasil, que diminuíram de US$ 9,4 para US$ 5,4 bilhões. Entre as principais motivações para esse resultado, pode-se destacar tanto a redução generalizada das importações brasileiras no período, em razão do desaquecimento da economia brasileira, quanto a própria perda de dinamismo das exportações coreanas em geral, que registraram, no ano de 2015, o menor valor acumulado de exportações desde 2011.

É importante frisar que, em termos comparativos com outros países, a Coreia do Sul, mesmo diante de um cenário de espaço para incrementos no comércio bilateral, é a terceira maior parceira comercial brasileira na Ásia (atrás apenas da China e, em menor medida, do Japão)[28] e a sétima no mundo, com destaque para as importações do Brasil, uma vez que o país figurou, em 2015, como a 2ª maior fonte de importações brasileiras provenientes da Ásia – à frente, inclusive, do Japão – e a 5ª maior fonte de importações brasileiras no mundo. Isso revela que, a despeito das reduções no comércio bilateral em termos absolutos nos dois últimos anos, a República da Coreia segue mantendo sua importância relativa como parceira comercial, especialmente frente a outros países com perfil econômico semelhante, como o Japão.

Ao se analisar a relevância do Brasil para a balança comercial sul-coreana, observa-se que o país foi, em 2015, o 21º maior destino das exportações sul-coreanas e a 24ª fonte de importações do país asiático[29]. Tais dados mostram não apenas certa desproporção na relevância de Brasil e Coreia para a balança comercial do outro,

28 Segundo dados do ALICEWeb, do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, a corrente de comércio bilateral do Brasil com a Coreia do Sul tem superado àquela com o Japão, no acumulado de janeiro até outubro de 2016.

29 Disponível em: <http://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx>. Acesso em: 10 nov. 2016.

mas, principalmente, grande espaço para o Brasil aumentar sua presença na balança comercial sul-coreana.

Analisando em termos relativos frente a outros países, percebe-se que, diferentemente da manutenção da posição relativa sul-coreana apontada acima, o Brasil perdeu espaço entre os principais parceiros comerciais sul-coreanos nos últimos anos, como consequência da redução conjuntural dos fluxos de comércio. A título de exemplo, o Brasil perdeu para o Chile o posto de maior exportador latino-americano, para a Coreia do Sul e para o México os postos de principal destino das exportações sul-coreanas para a América Latina e de principal parceiro comercial sul-coreano na região. Cabe ressaltar que o Chile possui um acordo de livre comércio com a República da Coreia em vigor desde 2004 e o México poderá aprofundar ainda mais seus laços comerciais com os sul-coreanos nos próximos anos, caso a República da Coreia efetivamente passe a fazer parte do Acordo Transpacífico.

Além de considerar a evolução da corrente de comércio, é importante frisar que, nessa série histórica dos últimos 10 anos, o Brasil foi deficitário no saldo da balança bilateral de comércio em todos os anos. O Brasil tem acumulado esses sucessivos déficits (saldos negativos de US$ 4,7 bilhões em 2013 e 2014, e de US$ 2,2 bilhões em 2015, por exemplo), em razão, principalmente, da significativa disparidade de valor agregado nas pautas comerciais.

As exportações brasileiras para a República da Coreia são compostas, em sua maior parte, por produtos básicos, que representaram 74,1% da pauta em 2015, com destaque para minérios de ferro, cereais (especialmente o milho) e farelo de soja. Cabe ponderar ainda que o principal produto manufaturado exportado pelo Brasil para a Coreia do Sul é o etanol, que representou, em 2015, quase metade do total das exportações

de manufaturados brasileiros para o país asiático (43%), com tendência de aumento de sua participação em 2016[30].

Por seu turno, em 2015, os manufaturados somaram 99,5% do total das compras brasileiras da Coreia. Os principais produtos importados pelo Brasil foram máquinas elétricas, peças para veículos automóveis e máquinas mecânicas. Interessante notar que, entre 2013 e 2015, as exportações coreanas de manufaturados e semimanufaturados para o Brasil sofreram retração expressiva (o que levou à queda substantiva da corrente de comércio bilateral, conforme visto acima), porém as importações brasileiras de produtos básicos coreanos mais do que dobraram no mesmo período, embora seu valor em termos absolutos e sua proporção nas importações brasileiras sejam extremamente baixos.

Pode-se depreender do atual cenário do comércio bilateral que existem ao menos dois desafios centrais para o futuro da agenda comercial Brasil-República da Coreia. O primeiro é o de retomar o dinamismo do fluxo de comércio bilateral, retomando o patamar de quase US$ 15 bilhões na corrente de comércio, observado nos anos 2011 e 2013, por exemplo. Além disso, o incremento nas trocas comerciais deve vir acompanhado de um maior equilíbrio na balança comercial. Se o objetivo de tornar o saldo superavitário para o Brasil é de difícil consecução, diante do perfil das exportações e das importações, é possível, ao menos, tornar essa balança menos desigual. Tais desafios podem ser superados tanto por meio do aumento das exportações brasileiras de bens primários quanto por intermédio de políticas que reduzam as barreiras de comércio.

Nesse sentido, podem-se destacar algumas iniciativas já em curso. Em 2016, por exemplo, República da Coreia deu importantes passos no sentido de eliminar barreiras sanitárias e abrir seu

30 Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comexvis/frame-pais?pais=kor>. Acesso em: 11 nov. 2016.

mercado à carne suína proveniente de Santa Catarina – único estado brasileiro livre de febre aftosa sem vacinação. Foi realizada, inclusive, missão do governo estadual à Seul, com vistas a sensibilizar as autoridades coreanas da importância conferida pelo Brasil à agilização do processo de abertura do mercado local para a carne suína produzida em Santa Catarina.

Em relação às exportações de carne bovina, o mercado sul--coreano permanece fechado às exportações brasileiras, em razão de barreiras sanitárias referentes à febre aftosa. Há, contudo, espaço para pressionar as autoridades locais em busca de maior abertura, uma vez que a produção local de carne bovina tem se tornado cada vez mais custosa e o consumo de carne bovina entre os sul-coreanos mantêm-se muito elevado[31], tornando o mercado atrativo para investimentos de grandes empresas brasileiras do setor.

Além desses mercados específicos com elevado potencial para o Brasil, a Coreia tem interesse em dar início às negociações de um Acordo de Livre Comércio (ALC) abrangente com o Mercosul. Diálogos exploratórios foram lançados entre as partes em meados de 2016. O principal obstáculo às negociações de um ALC com a República da Coreia consiste na resistência sul-coreana em liberalizar seu mercado agrícola. Preocupam, especialmente, as barreiras não tarifárias coreanas para proteger seu setor agrário. O levantamento das barreiras sanitárias é tema particularmente complexo, pois envolve o debate legislativo e o governo, embora tenha interesse em avançar negociações de livre comércio, não tem dado demonstrações de força frente ao Parlamento.

31 Disponível em: <http://www.cnbc.com/2015/10/01/high-hanwoo-price-boosts-skorea-beef-imports-australia-benefits.html>. Acesso em: 11 nov. 2016.

Balança comercial Brasil-Coreia do Sul 2005-2015 (Fonte: MDIC)

Ano/Mês	Exportação			Importação			Resultado	
	US$ FOB (A)	Var.%	Part.%	US$ FOB (B)	Var.%	Part.%	Saldo (A-B)	Corrente (A+B)
2005	1.896.606.887			2.326.778.317			-430.171.430	4.223.385.204
2006	1.962.513.782	3,47	1,42	3.106.334.562	33,50	3,40	-1.143.820.780	5.068.848.344
2007	2.046.635.980	4,29	1,27	3.391.409.128	9,18	2,81	-1.344.773.148	5.438.045.108
2008	3.133.506.837	53,11	1,58	5.413.084.430	59,61	3,13	-2.279.577.593	8.546.591.267
2009	2.658.290.692	-15,17	1,74	4.818.551.861	-10,98	3,77	-2.160.261.169	7.476.842.553
2010	3.760.122.477	41,45	1,86	8.421.951.971	74,78	4,63	-4.661.829.494	12.182.074.448
2011	4.693.867.506	24,83	1,83	10.097.365.170	19,89	4,46	-5.403.497.664	14.791.232.676
2012	4.501.090.479	-4,11	1,86	9.098.526.199	-9,89	4,08	-4.597.435.720	13.599.616.678
2013	4.719.969.854	4,86	1,95	9.491.936.441	4,32	3,96	-4.771.966.587	14.211.906.295
2014	3.831.244.201	-18,83	1,70	8.525.812.726	-10,18	3,72	-4.694.566.525	12.357.056.927
2015	3.122.212.836	-18,51	1,63	5.420.621.830	-36,42	3,16	-2.298.408.994	8.542.834.666

Em matéria de investimentos, as relações bilaterais também apresentam expressivo potencial de expansão, com destaque para os setores de semicondutores, máquinas e equipamentos, eletro-eletrônica, siderúrgico e automotivo. O estoque de investimentos sul-coreanos no Brasil totalizaram US$ 4,3 bilhões em 2014 (o 19º maior estoque de investimentos no Brasil). Durante a última década, o fluxo anual de investimentos, contudo, parece ter observado trajetória semelhante à da balança comercial: depois de uma trajetória ascendente desde 2005, começou a reduzir a partir de 2012. Sinal de que talvez essa conjuntura negativa possa estar sendo superada é a de que, até o acumulado de setembro de 2016, o fluxo de investimento anual coreano no Brasil já superava os de 2014 e 2015, alcançando US$ 419 milhões[32].

Entre as principais empresas coreanas atuando no Brasil destacam-se: a Hyundai/KIA, no setor automobilístico; a Samsung e a LG Electronics, no setor de eletroeletrônicos; a CJ, na área de produtos químicos; a Hyosung, que industrializa látex; a Doosan Infracore, na área de maquinário pesado, e a Companhia

32 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/SeriehistFluxoInvDir.asp> Acesso em: 9 nov. 2016.

Siderúrgica de Pecém, maior investimento coreano no Brasil e resultado de uma parceria com capitais da Vale e de duas empresas sul-coreanas.

Do lado brasileiro, não há, ainda, investimento significativo na República da Coreia. Estão presentes no país asiático, por meio de escritórios de representação, a BRF, a Vale, a Latam Airlines Group, a Gol Linhas Aéreas Inteligentes, a Ambev e a Odebrecht, além da empresa H.Stern, com loja em Seul.

Assim como nas relações comerciais, o desafio presente é, por um lado, retomar os investimentos coreanos no Brasil, para recuperar o patamar do início da década, e, por outro, reduzir a disparidade no volume de investimentos de parte a parte, por meio de mecanismos que facilitem a internacionalização de empresas brasileiras na República da Coreia.

Há a expectativa de que empresas sul-coreanas voltem a investir no Brasil por meio da participação nos esforços de modernização da infraestrutura e da cadeia logística do país. O novo plano de concessões do governo brasileiro tem como objetivo atrair o capital estrangeiro para projetos que permitam ao país superar seus gargalos econômicos. Aos coreanos, diante do cenário de desaceleração expressiva do crescimento interno, o emergente mercado brasileiro pode servir destino para a realocação de seus investimentos.

Tendo em vista o interesse brasileiro em expandir o fluxo de investimentos entre os dois países, a República da Coreia foi identificada pelo governo brasileiro como parceira prioritária para a negociação de um Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). O Brasil tem buscado assinar esses acordos com diversos mercados de potencial interesse para a internacionalização de empresas do país, como Angola, Chile e Colômbia, uma vez que ele garantirá maior previsibilidade e

segurança para os investidores nacionais. Vale ponderar, contudo, que o modelo de acordo de investimentos adotado pela Coreia diverge do modelo dos ACFIs, uma vez que contem elementos que constituem forte entrave, junto a legislação brasileira, para serem aprovados internamente, como a expropriação indireta e a arbitragem "investidor-estado".

Observa-se, assim, que Brasil e Coreia passam por contextos econômicos conjunturais não tão favoráveis como há alguns anos, quando os resultados do comércio bilateral atingiram patamares inéditos. Contudo, tal situação não é, necessariamente, negativa. É uma indicação de que há desafios que podem ser superados para recuperar os patamares da parceria bilateral e expandi-los. Potencial para uma dinâmica virtuosa existe, e iniciativas de promoção comercial bilateral e de avanços institucionais bilaterais, como a assinatura de novos acordos facilitadores de comércio e investimento, favorecerão a superação dos problemas momentâneos e servirão para promover o comércio bilateral e o desenvolvimento econômico dos dois países.

3. Conclusão

As relações bilaterais Brasil-Coreia do Sul transformaram-se radicalmente desde o seu estabelecimento em 1959. O baixo nível de interação nos primeiros anos do estabelecimento de relações, influenciado não apenas pela distância, mas também pelo baixo fluxo comercial entre as duas economias e ao entendimento, à época, da existência de limites estruturais ao aprofundamento da cooperação entre os dois países, foi gradualmente substituído pela percepção de que o desenvolvimento das duas sociedades encetava crescentes potencialidades em diversos campos. A nova dinâmica das relações bilaterais manifestou-se de forma mais pronunciada em duas áreas: a comercial e a de ciência e tecnologia.

O aumento do fluxo bilateral de comércio e a multiplicação das iniciativas na área de ciência e tecnologia, embora sejam resultados caudatários de dinâmicas de desenvolvimento e de modernização dos dois países ao longo das últimas cinco décadas, redimensionaram o padrão do relacionamento entre os dois países de forma acelerada na última década. Foram nos últimos dez anos que a relação entre os dois países floresceu de forma inequívoca, impulsionada primordialmente pela materialização de iniciativas no campo científico-tecnológico, cujas perspectivas eram esboçadas desde a criação da Comissão Mista no começo da década de 1990; e pelo rápido incremento no volume bilateral de comércio, em trajetória fortemente ascendente até 2013, quando atingiu seu recorde histórico de mais de US$ 14 bilhões de dólares de fluxo. Mesmo os desafios a serem superados no âmbito econômico-comercial, de que são exemplos os sucessivos déficits na balança comercial brasileira com a Coreia do Sul, resultado da estrutura produtiva dos dois países, ao invés de representarem limitação do potencial da parceria, tornaram-se catalisadores de cooperação em novas áreas. A instalação de grandes empresas sul-coreanas com forte componente científico-tecnológico, por exemplo, complexificam a cadeia produtiva brasileira e geram impacto no padrão do comércio internacional brasileiro.

Se a "Parceria Especial para o Século XXI", epíteto que designa e qualifica as relações entre o Brasil e a Coreia, tardou alguns anos para expressar-se plenamente como parceria diferenciada no conjunto de relações bilaterais do Brasil com os demais países do mundo, passados mais de quinze anos desde o seu lançamento; atualmente, as relações atingiram patamar antes reservado apenas aos parceiros mais tradicionais do nosso portfólio. As iniciativas nas áreas de ciência e tecnologia, a exploração de complementaridades nos mais variados temas, o significativo aumento dos fluxos comerciais – ainda que matizados por quedas conjunturais nos

últimos dois anos –, associado aos investimentos em diversos setores chaves da economia brasileira, como o automobilístico e de semicondutores, fazem da Coreia do Sul parte central de qualquer estratégia de desenvolvimento nacional. O século asiático deverá ser também, para o Brasil, um século sul-coreano.

Referências

BUGANÉ, Cynthia Altoe Vargas. A relação Brasil-República da Coreia em Ciência, Tecnologia e Inovação: estratégias nacionais de desenvolvimento e perspectivas de cooperação bilateral. Ministério das Relações Exteriores – Instituto Rio Branco. LVII Curso de Altos Estudos.

FACÓ, Gladys Ann Garry. O Brasil e a República da Coreia: relações em mutação. Tese do Curso de Altos Estudos. 1999.

FIKKERS, Derek Jan; HORVAT, Manfred. Basic principles for effective international science, technology and innovation agreements. Main Report. European Comission, Bruxelas, 2014.

FUJITA, Edmundo; FINK, Daniel. Coreia sem fronteiras – notas sobre a globalização da educação e sinergias para o Brasil. Mundo Afora: políticas de internacionalização de universidades #9, 2012, Ministério das Relações Exteriores.

FUJITA, Edmundo; YOUNGSUN, Kwon; FINK, Daniel. Análise comparativa das trajetórias de produção de conhecimento entre o Brasil e a Coreia do Sul: tendências e possibilidades. Mundo Afora: políticas de incentivo à inovação #10, 2013, Ministério das Relações Exteriores.

MASIERO, Gilmar. Empresas coreanas no Brasil: dificuldades e impactos da crise asiática. Korean Journal of Latin American Studies, Seul, Coreia, v. 1, n. 1, p. 1, 1998.

MASIERO, Gilmar. Relações políticas e econômicas entre o Brasil e a Coreia do Sul. Carta Asiática, São Paulo, 2000.

Jornais

Correio da Manhã, 5 de abril de 1959, Edição 20252 (1).

Jornal do Dia, Cuiabá, 21 de agosto de 1986. Edição 2567.

Sites

<https://www.bcb.gov.br/>, último acesso em: 9 nov. 2016.

<http://www.cnbc.com/>, último acesso em: 11 nov. 2016.

<http://data.worldbank.org/>, úlitmo acesso em: 14 nov. 2016

<http://www.mdic.gov.br/>, ultimo acesso em: 11 nov. 2016.

<http://stats.oecd.org/>, último acesso em: 12 nov. 2016.

<http://www.trademap.org>, último acesso em: 10 nov. 2016.

<http://www.usda.gov/>, último acesso em: 30 nov. 2016.

CAPÍTULO 6
ASPECTOS ESTRATÉGICOS DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E COREIA DO NORTE

Eduardo Figueiredo Siebra[1]

Introdução: contextualizando o problema

Em maio de 2009, o Brasil abriu uma embaixada residente em Pyongyang. A Exposição de Motivos que propôs sua criação argumentou que o objetivo do posto seria o de contribuir para a aproximação da República Democrática Popular da Coreia (RDPC) com a comunidade internacional e abrir novas oportunidades de atuação política, econômica e comercial do Brasil na região.

Já fazia algum tempo que o Itamaraty flertava com a ideia de abrir uma representação diplomática na RDPC. Em 2001, quando visitou a Zona Desmilitarizada, o presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu que o Brasil deveria estabelecer relações

1 Eduardo Figueiredo Siebra nasceu em Crato, Ceará. É graduado em direito (2006) e mestre em ciência política (2010) pela Universidade Federal de Pernambuco. Foi admitido na carreira diplomática em 2010. Realizou, em 2012, viagem de estudos à China. Em 2014 foi em missão transitória à Embaixada do Brasil em Pyongyang. Trabalhou na Divisão de Temas Educacionais do MRE de 2012 a 2017. Atualmente está lotado na Embaixada do Brasil em Pequim, onde se ocupa dos setores de cooperação educacional e de imprensa.

diplomáticas com a Coreia do Norte[2]. Também já existia certa "curiosidade geopolítica"[3] pela RDPC por parte do Departamento de Ásia em nossa chancelaria. Dois fatores, porém, pesaram na decisão de inaugurar o posto: a abertura da embaixada residente da Coreia do Norte em Brasília, em 2005[4], e os relativos avanços alcançados durante o período da chamada *Sunshine Policy*[5], da Coreia do Sul.

Apesar desses antecedentes, a efetiva abertura da embaixada coincidiu com um momento expansivo de nossa política externa. Em 2009, quando a diplomacia do governo Lula estava a pleno vapor, o Brasil ampliava sua presença no mundo, por meio de um esforço que sinalizava não apenas o desejo de estabelecer novas interlocuções, mas também a intenção de demonstrar à sociedade internacional que nosso país seria capaz de exercer papel de liderança nas grandes questões globais[6]. Assumir esse protagonismo na grande política parecia ser quase um pré-requisito para levar adiante as pretendidas reformas dos mecanismos internacionais de governança – e, em especial, do Conselho de Segurança da ONU.

2 As informações contidas neste parágrafo me foram transmitidas pelo nosso embaixador na RDPC, Roberto Colin. Não posso poupar-lhe agradecimentos por seu valioso apoio durante a elaboração deste artigo e, também, por ter inspirado pela primeira vez meu interesse intelectual pela Coreia do Norte.

3 A expressão é do embaixador Edmundo Fujita – que foi chefe do Departamento de Ásia – com quem o embaixador Colin teve oportunidade de discutir os antecedentes da abertura da embaixada.

4 À época o Brasil tentava adotar uma política de reciprocidade, inaugurando embaixadas nos países que abrissem representações em Brasília.

5 A *Sunshine Policy* foi uma estratégia diplomática sul-coreana implementada entre 1998 e 2007 que teve como objetivo distender as relações com o norte, por meio de concessões unilaterais. Embora dela tenham resultado importantes iniciativas bilaterais de cooperação, sua eficácia foi contestada pela opinião pública sul-coreana após a realização de testes nucleares pela RDPC. A chegada do presidente Lee Myung Bak ao poder na Coreia do Sul, em 2008, marcou o início do desmonte da política. A Exposição de Motivos que fundamentou a abertura da embaixada em Pyongyang expressamente menciona a *Sunshine Policy* como uma das justificativas da abertura.

6 A ideia de que o Brasil se tornava um *global player* também foi bastante ressaltada pela academia nos últimos anos (veja-se, por exemplo, VISENTINI, 2013, p. ix, 111 e 147).

Assim como a participação brasileira nas negociações sobre a questão nuclear iraniana, a abertura da embaixada do Brasil na RDPC parece indicar uma etapa de um processo mais amplo de expansão de nossa presença global. A questão coreana, afinal, apenas indiretamente afeta os interesses brasileiros[7], e as perspectivas concretas para cooperação bilateral com a RDPC ainda hoje parecem comparativamente pouco substantivas[8]. Recorde-se também que durante o governo Lula foram abertas 40 novas embaixadas. A criação da embaixada na RDPC pode ser interpretada como um aspecto dessa ampliação, e não uma decisão isoladamente explicável.

Ter uma representação diplomática na capital de um dos países com maior sensibilidade geopolítica do mundo apresenta ao Brasil questões estratégicas específicas. A Coreia do Norte não é um interlocutor qualquer: com um PIB per capita comparável ao de países da África Subsaariana[9], uma economia altamente centralizada e um terrível histórico de violações de direitos humanos[10], o país não obstante detém capacidade nuclear, e é apto a contrariar interesses das principais potências militares do planeta.

Ainda que se argumente que o Brasil possui vocação global e que, portanto, deve ser capaz de dialogar com os mais diferentes atores, os termos de nossa cooperação com a RDPC merecem alguma reflexão. Nossa atual conjuntura política e orçamentária

7 Mais sobre isso na seção 6.

8 Segundo dados publicados pelo SECEX/MDIC, o comércio bilateral com a RDPC no período de janeiro de 2000 a maio de 2015 representa 0,0575% do comércio do Brasil com o mundo. Disponível em: <http://pyongyang.itamaraty.gov.br/pt-br/relacoes_brasil-RDPC.xml>.

9 Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#kn>.

10 Marzuki Darusman, relator especial da ONU sobre a situação dos direitos humanos na RDPC, afirmou em 2014 que ainda havia de 80 a 120 mil presos políticos dentro do sistema de detenção do país. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/coreia-do-norte-possui-cerca-de-100-mil-presos-politicos-aponta-relatorio-da-onu/>.

torna especialmente importante propor um balanço. É bem verdade que, como a defesa e a administração da justiça, a política externa é uma atividade estatal de longo prazo. Seria um erro perigoso, porém – tanto para analistas como para formuladores de política externa – simplesmente ignorar o impacto em nossa diplomacia provocado pelo deslocamento de ênfase política que se verificou no Brasil de 2011 a 2016. Em 2009, quando nossa economia vivia dias melhores e nossa atuação externa expandia-se, era mais fácil justificar para a opinião pública a existência da embaixada em Pyongyang. Hoje, não podemos mais nos esquivar de alguns questionamentos.

Qual é, no nosso atual contexto diplomático e administrativo, a relevância estratégica da embaixada na RDPC? Como o Brasil pode se beneficiar de sua atuação? Nossa interlocução com a Coreia do Norte é eticamente defensável? Considerando nossas atuais prioridades e possibilidades operacionais, seria aconselhável continuar arcando com seus custos de manutenção? A resposta para essas perguntas não é de modo algum óbvia, e é legítimo que certos setores da opinião pública os levantem. O cenário de crise fiscal por que passa o estado brasileiro é tão severo[11] que o argumento a favor de eventual fechamento de algumas das representações diplomáticas abertas durante a "Era Lula" não parece mais tão tacanho.

É necessária muita prudência, entretanto, ao abordar propostas dessa natureza. Mesmo descontando a dimensão ideológica do debate, tomar uma decisão ignorando o interesse nacional numa perspectiva de médio e de longo prazo poderia ser precipitado e representar, na prática, desperdício de oportunidades políticas ou econômicas.

11 Enquanto escrevo essas linhas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgou estimativa de que o Brasil só voltará a ter superávit primário em 2020. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>.

O diplomata, por ser funcionário de carreira, precisa enxergar além dos governos e pensar desde uma perspectiva de estado. Ao sugerir um balanço das relações entre Brasil e Coreia do Norte, por exemplo, o diplomata não pode restringir sua análise aos elementos conjunturais visíveis: ele precisa explorar aspectos da realidade que possam ter desdobramentos futuros, e sopesá-los levando em conta o que a nossa diplomacia tem de estrutural.

Maior parte dos argumentos que se podem apresentar contra a manutenção de uma embaixada como a que temos na RDPC se fundamenta em um cálculo simples de custo-benefício, em que a densidade das relações bilaterais – medida, principalmente, em termos de comércio – é comparada aos custos administrativos. Mesmo admitindo que essa linha de raciocínio possa ter sua medida de sobriedade gerencial, a verdade é que ela peca por ignorar três dimensões-chave do debate: 1) a importância geopolítica da RDPC na Ásia do Leste e seu impacto na agenda de alguns de nossos principais parceiros; 2) os possíveis cenários para a evolução da questão coreana, e as potenciais oportunidades que podem surgir para o Brasil como desdobramento; e 3) o impacto de nossa diplomacia na Coreia do Norte nas nossas diretrizes diplomáticas estruturais.

O objetivo deste texto é propor um exercício de reflexão sobre a dimensão estratégica das relações entre o Brasil e a RDPC, com vistas a tentar identificar elementos sutis dos eixos 1), 2) e 3) que possam pesar a favor de uma valorização política da embaixada em Pyongyang. Sem ignorar o peso das considerações orçamentárias, pretendo tentar identificar aspectos menos óbvios do problema que possam trazer elementos à avaliação. Para tanto, irei me basear não em argumentos acadêmicos, mas em minha própria experiência profissional no posto[12], bem como no prolífico diálogo

12 Em junho de 2014, passei 45 dias trabalhando na embaixada. Apesar da brevidade do período, a experiência me permitiu ter um vislumbre da realidade norte-coreana, já que pude me deslocar sem

que tive o prazer de estabelecer durante minha passagem pela Coreia do Norte com o embaixador Roberto Colin – possivelmente o maior especialista brasileiro em RDPC.

1. Interlúdio: a dimensão humana e o imaginário político

São necessárias algumas ressalvas antes de avançar. Ao dissertarmos sobre a geopolítica de um país como a RDPC, corremos o risco de apresentá-la como o faria um estrategista prussiano, com seus bigodes debruçados sobre o teatro de operações. A Coreia do Norte, afinal, poderia muito bem ser uma abstração geopolítica inventada por Raymond Aron para ilustrar o equilíbrio do terror[13]. Outra tentação é interpretar o país em termos *orwellianos*: a princípio soa bem a tese de que a RDPC é a concretização histórica do pesadelo político profetizado em *1984* e na *Revolução dos Bichos* – uma distopia em que o poder político central detém controle absoluto sobre todos os aspectos da vida de seus cidadãos.

Tais concepções expressam alguma medida de verdade[14], mas são simplificadoras, e desviam o foco do que deveria ser o elemento central de qualquer discussão sobre a RDPC: estamos aqui falando do destino de vinte e cinco milhões de seres humanos – maior parte dos quais é inocente de quaisquer crimes políticos. Ao propor

impedimentos pela capital do país. A experiência também me permitiu, *in loco*, refletir sobre alguns aspectos de nossas relações bilaterais com a RDPC.

13 Aos que duvidarem da afirmação, recomendo conferir o esquema analítico formulado pelo autor sobre a questão coreana em seu clássico *Paix et Guerre ente les Nations* (ARON, 2004, p. 759). Curiosamente, o autor também afirma, uma página antes de introduzir a seção « I. De la dissuasion unilatérale à l'équilibre de la terreur: Les événements de Corée furent um point tournant: ils précipitèrent la transformation en blocs militaires de deux ensembles européens » (*idem*, p. 470).

14 O romance 1984 (ORWELL, 2003) descreve muito bem a atuação do estado norte-coreano: ele também possui seu Big Brother, seu *newspeak*, seu *doublethink*, e até mesmo seu Ministério do Amor (que corresponderia ao bo wi bu, ou Agência Nacional de Segurança). Andrei Lankov diz que a RDPC dos anos 1960s é o mais próximo que já se chegou de uma distopia orwelliana (LANKOV, 2015, p. 62). O romance só não é, na minha avaliação, inteiramente adequado para descrever a Coreia do Norte porque, como pretendo demonstrar a seguir, o país é maior do que seu estado.

uma análise sobre o tema, não podemos perder de vista que os rumos políticos da RDPC impactam diretamente – e quase sempre de forma cruenta – no bem-estar de um contingente enorme de pessoas.

Outro risco contra o qual precisamos nos precaver é o de incorrermos numa projeção fantasiosa sobre a alteridade exótica – não muito diferente daquela que foi criticada pelo humanista palestino Edward Said em seu clássico *Orientalismo*[15]. Por se tratar de uma sociedade fechada, não integrada ao processo de globalização capitalista, e sobre a qual é difícil obter informações confiáveis, a RDPC costuma ser objeto de absurdas suposições da imaginação ocidental. Mesmo descontando os exageros, até veículos de informação bem intencionados costumam se deixar levar por relatos que se fundamentam em pouco mais do que uma caricatura.

Contra os norte-coreanos pesa o ranço da psicologia do antagonismo. Há uma enganadora tendência de confundir o estado norte-coreano com sua sociedade. Isso acontece por culpa da própria elite política do país, que se esforça em convencer tanto a comunidade internacional como o público interno de que a população do país é um bloco homogêneo – um enorme exército revolucionário, pronto a dar a vida pela causa comunista. Essa ideia de uma sociedade ou regime monolíticos é tendenciosa, e serve a propósitos retóricos.

O ponto de partida de nossa análise, portanto, precisa ser o de que a experiência norte-coreana, por ser essencialmente

15 "Orientalism is a style of thought based upon an ontological and epistemological distinction between 'the Orient' and (most of the time) 'the Occident'. Thus a very large mass of writers, among whom are poets, novelists, philosophers, political theorists, economists, and imperial administrators, have accepted the basic distinction between East and West as the starting point for elaborate theories, epics, novels, social descriptions, and political accounts concerning the Orient, its people, customs, 'mind', destiny and so on" (SAID, 2004, p. 2-3).

humana, possui, como tal, diferentes camadas de complexidade e de significado. Precisamos ter prudência mesmo ao debater as motivações e os atos dos governantes do país. Como ressaltado pelo relatório da Comissão de Inquérito da ONU sobre Direitos Humanos na RDPC, há indícios de que o regime da Coreia do Norte se afastou dos valores em que alega estar fundamentado, e hoje preserva privilégios relativos com base na repressão e na manipulação[16]. Entretanto, desqualificar por completo o experimento socialista do país como uma jornada oportunista pelo poder é simplificar os problemas históricos de base[17].

O desconhecimento sobre as reais condições de vida na RDPC é tão assombroso que não me sinto seguro a avançar na análise antes de qualificar certas suposições ainda prevalentes:

Suposição a) *A população da Coreia do Norte vive paralisada numa espécie de pesadelo político, amedrontada pelos rifles do exército, manipulada pela ideologia ignorante do mundo exterior*

A Coreia do Norte é um dos regimes políticos mais repressores do mundo[18]. Desde cedo os cidadãos são submetidos a doutrinação ideológica; a sociedade é militarizada e está dividida em castas ou *songbun* (LANKOV, 2015, p. 43-44); a arte está a serviço da ortodoxia política; a economia, embora dê indícios de reforma, ainda é rigorosamente controlada; os dissidentes são perseguidos e submetidos a "reeducação" – quando não são condenados aos

16 Sobre o estilo de vida luxuoso do atual líder, Kim Jong-un, ver (LANKOV, 2015, p. 160).

17 Comparativamente, os privilégios econômicos da elite norte-coreana são bem modestos, quando comparados ao padrão de consumo de países desenvolvidos. A desigualdade econômica na Coreia do Norte tem, na verdade, se aprofundado com a abertura econômica: antes todos eram igualmente pobres, hoje os que sabem lucrar com a economia informal se destacam. Ver (*idem*, p. 137).

18 Em 2014, o relatório da Comissão de Inquérito da ONU sobre Direitos Humanos na RDPC registrou crimes contra a humanidade cometidos de forma sistemática, como política de estado. O relatório completo está disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/ReportoftheCommissionofInquiryDPRK.aspx>. Para um relato pessoal e sentimental do que é a vida para o cidadão comum da RDPC, leia-se o livro, recentemente publicado no Brasil, Para Poder Viver, de Yeonmi Park (PARK, 2016).

campos de prisioneiros políticos do Norte do país –, os cidadãos estão privados dos mais elementares direitos civis. Excetuando, talvez, os mais bem relacionados membros do partido, a privação econômica e alimentar ainda é uma realidade para os habitantes da RDPC[19].

Dito isso, posso afirmar, com consciência tranquila, que a caracterização dos norte-coreanos como autômatos desumanizados pela manipulação dos sentimentos políticos não é verdadeira. Poucas coisas chocam tanto o visitante que chega pela primeira vez a Pyongyang quanto a banalidade da vida cotidiana que se encontra nas ruas. Apesar dos muitos soldados, o clima prevalente é de normalidade, e não de terror[20]. É claro que Pyongyang é uma cidade modelo, que não reflete as reais condições de vida no interior[21] (PARK, 2016, p. 81). Ainda assim, não deixa de ser chocante para o visitante estrangeiro constatar quão longe está a cidade do pesadelo stalinista geralmente pintado pela mídia ocidental. Entenda-se: não pretendemos aqui minimizar o peso do regime sobre a consciência dos cidadãos, que são obrigados a fazer trabalho "voluntário" pesado e a participar de entediantes sessões de autocrítica e doutrinação nos *inminban*[22] (LANKOV, 2015, p. 42). O poeta e dissidente norte-coreano Jang Jin-sung chega a qualificar o país como uma "ditadura emocional", em que o governo tenta aniquilar a individualidade de seus cidadãos

19 De acordo com o Mapa da Fome da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), no período de 2014-2016, 41,6% da população da RDPC estava subnutrida. Disponível em: <http://www.fao.org/hunger/en/>.

20 Permito-me remeter o leitor ao depoimento pessoal que escrevi sobre minha passagem por Pyongyang. Disponível em: <https://jovensdiplomatas.wordpress.com/2014/09/24/pyongyang-honeymoon-ou-o-poder-da-banalidade-domestica/>.

21 Segundo censo de 2008, a população da cidade seria de aproximadamente 3 milhões de habitantes, enquanto a RDPC teria, segundo o banco mundial, quase 25 milhões de habitantes. Ver: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

22 Os *inminbans* são unidades socialistas nas quais estão organizadas as vizinhanças. Uma de suas funções é manter vivo o fervor revolucionário, fiscalizar as atividades de cada um dos cidadãos, e divulgar diretivas centrais do regime. Para uma descrição do sistema, ver (LANKOV, *op. cit.* p. 40-42).

controlando seus sentimentos (PARK, 2016, p. 64). Ainda assim, pelo que testemunhei nas ruas de Pyongyang, estou convencido de que, fora das áreas monopolizadas pela ortodoxia política, a mente norte-coreana preserva mais independência do que se supõe.

O estado norte-coreano pode ter sido bem-sucedido em aniquilar a dissensão política, a arte independente e mesmo a religiosidade de seu povo, mas não pôde – e jamais poderia – erradicar a dimensão doméstica da vida. Apesar do fervor ideológico induzido, a principal preocupação da população norte-coreana é sobreviver nas duras condições que lhe são impostas (ver PARK, 2016, p. 70-71). Sem questionar abertamente o poder central, os coreanos conduzem seus negócios dentro de suas possibilidades, buscando obter renda e bens de consumo das mais variadas maneiras, à sombra do sistema central de distribuição de recursos.

Registre-se, também, que Pyongyang tem passado por verdadeiro florescimento da iniciativa privada desde que o novo líder, Kim Jong-un, assumiu o poder em 2011. As reformas liberalizantes vinham acontecendo desde a grande fome dos anos 90 (LANKOV, 2015, p. 121-125), porém a mudança ganhou ímpeto com a transição da liderança (MELCHIONNA *et al.*, 2015, p. 172). Hoje os *jangmaedang* – mercados onde agricultores podem vender sua produção com lucro – já são uma realidade na vida dos norte-coreanos. Há inúmeros empreendimentos privados – administrados, em sua maioria, por mulheres de meia-idade, que têm autorização do regime para deixar seu local de trabalho – bem como lojas que vendem mercadorias fora do sistema socialista de distribuição. Moedas fortes – como dólar e euro – são amplamente aceitas.

Por fim, é polêmica a questão de saber quanto os coreanos realmente conhecem do mundo exterior, pois são poucas as

fontes de informação confiáveis a respeito. Certamente o acesso a notícias vindas de fora ainda é limitado, porém é notório o fluxo de produtos culturais contrabandeados pela fronteira com a China, em especial aparelhos de DVD e discos pirateados (LANKOV, 2015, p. 104-105). Embora seja uma transgressão grave, muitos norte-coreanos assistem por esse meio a novelas sul-coreanas e a filmes americanos (PARK, 2016, p. 69 e 121) e têm vislumbres do que é a vida em outros países.

Suposição b) *Os líderes da Coreia do Norte são irracionais e estariam dispostos a desestabilizar a região ou até mesmo iniciar um conflito nuclear para alcançar seus objetivos*

Esse é um tema favorito da imprensa ocidental. É comum ver os líderes coreanos retratados como maníacos políticos, dispostos a apertar o botão vermelho que desencadearia o apocalipse. Há não pequena dose de ingenuidade nessa construção. Andrei Lankov, um dos mais sóbrios analistas da política e sociedade norte-coreanas, assevera com todas as letras: "North Korea's leadership is quite rational, and nothing shows this better than its continuing survival against the odds" (LANKOV, 2015, p. xiii).

Durante a segunda metade do século XX, os líderes do país souberam se beneficiar de conveniente ambiguidade em suas relações com as principais potências do bloco socialista – Rússia e China. Sem nunca se comprometer inteiramente com um lado, a RDPC aproveitou-se da rivalidade sino-russa para obter vantagens dos dois parceiros e assegurar sua autonomia (MELCHIONNA *et al*., 2015, p. 96-97). Também a política nuclear norte-coreana é uma estratégia racional de sobrevivência, que se assenta na avaliação de que, sem esse elemento de dissuasão, o regime não teria tido chances de sobreviver às dificuldades decorrentes do desmonte do bloco socialista. O discurso agressivo geralmente adotado nos momentos de crise é uma encenação retórica para

obter concessões. Mesmo nas piores crises, o ponto sem retorno nunca foi ultrapassado, e os líderes baixaram o tom após obterem uma ou outra vantagem (LANKOV, 2015, p. 184-191).

Não é demais lembrar que aqui não estamos justificando a atuação do regime. Uma atitude racional não necessariamente é defensável do ponto de vista moral[23].

Suposição c) *A Adesão Política ao Regime baseia-se no medo e na doutrinação*

Essa é uma afirmação parcialmente verdadeira, mas simplificadora. O regime da RDPC depende da propaganda e da repressão para sobreviver. É preciso recordar, porém, que para os coreanos do Norte, o regime comunista se confunde com autonomia nacional. A sociedade tradicional do país iniciou seu processo de modernização e industrialização sob o imperialismo japonês (HOLCOMBE, 2011, p 246). O regime comunista foi instaurado contrapondo-se ao domínio de elites tradicionais (*yangban*) e de invasores estrangeiros, sendo o socialismo, portanto, um elemento definidor de sua identidade nacional.

A narrativa oficial, que antes podia encontrar na história evidências a seu favor, foi perdendo conexão com a realidade à medida que as contradições econômicas se agravaram com a falência do projeto comunista. A classe dominante se viu então prisioneira da farsa que havia criado: não podia abandonar o discurso oficial, por ser um dos pilares do regime, nem permitir um processo de abertura que poderia, caso fugisse ao controle,

23 Aqui alguém talvez pudesse questionar: se os líderes são tão racionais assim, por que eles não adotam reformas à moda chinesa, promovendo a abertura do país em benefício próprio? Embora essa discussão escape aos objetivos deste trabalho, cabe pontuar que a elite política norte-coreana é vítima de sua própria história. O rigor com que o regime impôs o comunismo à população foi um elemento essencial de sua sobrevivência. Não está de modo algum claro se os membros do Partido dos Trabalhadores da Coreia seriam capazes de manter o controle de um processo de abertura econômica que pressupusesse alguma medida de abertura política.

equivaler a sua própria aniquilação. Restava-lhe manter sua posição de relativos privilégios dentro do sistema. Esse paradoxal oportunismo não se deve a uma especial torpeza dos líderes norte--coreanos: ela é decorrência das contradições do comunismo, que falhou em concretizar sua escatologia histórica.

A propaganda e a doutrinação política têm grande peso na formação da base de apoio do governo. Ainda assim, a alegação de que o regime comunista é a garantia de sobrevivência da nação norte-coreana soa menos absurda quando avaliada de dentro do país do que de fora. Seria temerário desqualificar a base de apoio como superficial ou simplesmente falsa. O respeito que os norte--coreanos têm pelos seus líderes é intenso, por vezes tocante, e se alimenta da crônica de resistência desse povo a intervenções estrangeiras.

2. Política com "P" maiúsculo: o nó górdio da Ásia do Leste

A divisão da Península Coreana é uma tragédia histórica de raízes geográficas. Só se entende plenamente a extensão dessa desgraça quando se a considera numa escala temporal mais ampla.

Alguns observadores notaram, de forma um tanto impres--sionista, que o território coreano – circundado de água por três lados e com uma região montanhosa despovoada ao norte – é "quase uma ilha" (BUZO, 2007, p. 2). Embora em alguns momentos históricos os reinos coreanos tenham incorporado partes da Manchúria (HOLCOMBE, 2011, p. 105), o caráter peninsular da Coreia teve papel decisivo na formação da unidade política e do caráter nacional de seu povo. A duradoura influência do pensamento político chinês também favoreceu tendências administrativas centralizadoras (BUZO, 2007, p. 6). Ao contrário, por exemplo, dos inúmeros reinos e etnias que compuseram a

colcha de retalhos da história da Manchúria – e que acabaram por ser finalmente incorporados à identidade chinesa[24] – a Coreia foi capaz de manter prolongada estabilidade política e de preservar seu senso de identidade cultural. Para se ter uma ideia, a dinastia coreana Joseon durou cinco séculos, sendo, portanto, mais longeva do que todas as dinastias chinesas desde a unificação dos Países do Meio por Qin Shi Huang.

O caráter peninsular da Coreia se, por um lado, favoreceu a unidade dos povos etnicamente coreanos e permitiu certa medida de isolacionismo em alguns períodos históricos – o que levou missionários europeus do século XIX a apelidarem a dinastia Joseon de "o Reino Ermitão" (HOLCOMBE, 2011, p. 176) – por outro tornou o país uma ponte natural entre o continente eurasiático (i.e. China e Rússia) e o Oceano Pacífico (i.e. o Japão). A ideia de isolacionismo – que se poderia aplicar com ressalvas à dinastia Joseon – mascara complexas relações políticas e culturais da Coreia com seus vizinhos. Em que pese sua singularidade, os reinos coreanos estiveram durante muito tempo dentro da esfera de influência da civilização chinesa (*idem*, p. 22)[25] e atuaram como ligação entre esta e o arquipélago japonês. Alguns historiadores chegam a especular que, em períodos de instabilidade no continente, emigrantes coreanos foram responsáveis por algo tão importante quanto a transmissão da escrita (ou seja, dos caracteres chineses) para o Japão (HUFFMAN, 2010, p. 11-12). Os coreanos também tiveram um papel fundamental na difusão do budismo para o arquipélago nipônico (HOLCOMBE, 2011, p. 78, 109-110).

24 Mesmo o idioma manchu, dos temíveis conquistadores da China e fundadores da dinastia Qing, hoje é quase uma língua morta (HOLCOMBE, 2011, p 171).

25 Recorde-se que, antes da invenção do alfabeto coreano (*hangul*) pelo rei Sejong, o Grande, em 1443, os caracteres chineses eram a única forma utilizada para registrar o idioma coreano por escrito. Mesmo hoje, apesar do amplo uso do *hangul*, as escolas coreanas do sul ensinam, em cursos opcionais, 1800 caracteres chineses, ou , até o ensino médio. As escolas da Coreia do Norte ensinam 2.000 caracteres chineses aos seus alunos (HANNAS, 1997, p. 71 e 67).

A mesma projeção geográfica que lhe permitiu atuar como uma ponte cultural condenou o território coreano a ser zona militarmente crucial e palco de batalhas estrangeiras. O imperador mongol Kublai Khan preparou sua malfadada tentativa de conquistar o Japão após ter invadido a península coreana. Quando o *daimyo* Hideyoshi Toyotomi, por sua vez, tendo unificado o Japão, decidiu atirar-se ao tresloucado projeto de conquistar a dinastia Ming, ele iniciou sua invasão pela Coreia, trazendo terríveis sofrimentos para a população local (HUFFMAN, 2010, p. 56). O território coreano também foi um elemento estratégico central na primeira guerra sino-japonesa, no século XIX (HOLCOMBE, p. 211-212), e na guerra russo-japonesa, no começo do século XX, as quais permitiram a expansão do imperialismo japonês rumo ao continente – inicialmente pela península e então pela Manchúria (*idem*, p. 244). Já ao fim da Segunda Guerra Mundial, as grandes potências aliadas – Rússia e EUA – demonstraram estar plenamente conscientes da sensibilidade estratégica do território coreano ao não conseguirem chegar a um acordo que permitisse reunificar o país.

Espécie de zona pivô do nordeste asiático[26], a geografia da Coreia permitiu, por um lado, sua homogeneidade cultural e, por outro, condenou o país à constante apreensão quanto a possíveis intervenções estrangeiras. Essa sensibilidade estratégica continua tão verdadeira quanto antes: quem conquista a Coreia está em posição privilegiada para lançar uma ofensiva contra a China, o Japão ou o extremo leste do território russo. Uma Coreia unificada sob a égide do sul poderia, mesmo hoje, ser fator de apreensão para os atores regionais: seria uma ameaça estratégica para a

26 "Korea, the geopolitically pivotal state in Northeast Asia, could again become a source of contention between America and China, and its future will also impact directly on the American-Japanese connection" (BRZEZINSKI, 1997, p. 190). Para uma definição geopolítica de "pivotal area", ver (VESENTINI, 2009, p. 18).

China (BRZEZINSKI, 1997, p. 190), que se veria confrontada com a possibilidade de tropas americanas estacionadas na sua fronteira; poderia desagradar a um Japão militarmente dependente; e poderia incomodar mesmo a Rússia, que talvez preferisse manter um aliado regional e zona tampão próximo à sua área de projeção para o Pacífico.

O relato oficial norte-coreano enfatiza o papel das guerrilhas comunistas na libertação contra o domínio japonês. Sem menosprezar a importância dessas lutas, é difícil ignorar que a independência da Coreia e a divisão de seu território em dois países ideologicamente antagonistas foi resultado direto de uma intervenção externa. O paralelo 38, que não reflete qualquer realidade geográfica ou cultural pré-existente, foi traçado às pressas num mapa de uma parede no Pentágono (BUZO, 2007, p. 48; HOLCOMBE, 2011, p. 295), e surpreendentemente aceito pelos russos como marco. Essa abstração cartográfica, que deveria apenas assinalar a ocupação temporária do país após o fim da Segunda Guerra, acabou por representar um esquartejamento político duradouro. Kim II Sung, que viria a tornar-se o Grande Líder da RDPC, retornou à Coreia no vapor *Pugachev*, portando a insígnia de capitão do exército soviético (LANKOV, 2015, p. 4).

Ainda que não seja nossa intenção nos aprofundar na complexa história moderna da Coreia, é necessário assinalar o peso que os condicionantes internacionais derivados da geografia tiveram sobre o destino da nação. Após os sofrimentos da ocupação japonesa, os coreanos – que haviam, durante séculos, mantido uma próspera, refinada e pacífica civilização – se viram divididos como povo e foram aprisionados num conflito que, ao menos nas primeiras etapas, não era seu. Seria um erro de avaliação grosseiro, porém, interpretar a história da Coreia na segunda metade do século XX como mera reverberação local da Guerra Fria.

Muito rapidamente, os líderes dos dois novos países assumiram a coordenação dos processos políticos internos (BUZO, 2007, p. 67-68) e passaram a adotar no plano internacional linhas de ação que não necessariamente correspondiam aos interesses de seus patrocinadores externos.

Na Coreia do Norte, Kim II Sung teve, já nos primeiros anos do regime, o cuidado de expurgar as lideranças diretamente influenciadas por Moscou e de assentar o seu comando em setores leais (MELCHIONNA *et. al.*, 2015 p. 50). Também estimulou a formulação de uma ideologia ortodoxa autóctone para justificar a almejada autonomia (e assim nasceu o *Juchê*, uma coletânea de tautologias antropocêntricas que deu cores locais ao marxismo[27]). Se a separação da Coreia em dois países foi um crime político e histórico das superpotências, os coreanos, à medida que assumiam o controle do conflito, se tornaram corresponsáveis pela escalada das tensões. A Guerra da Coreia, por exemplo, foi uma tentativa de reunificação nacional por iniciativa do norte, com aval soviético e chinês (BUZO, 2007, p. 72). O conflito tomou proporções internacionais quando os Estados Unidos, dando-se finalmente conta de que uma península coreana controlada pelos comunistas seria uma ameaça ao Japão – e, consequentemente, ao seu perímetro de segurança – decidiu intervir, com a chancela da ONU. Após verdadeira carnificina, que ceifou mais de um milhão e meio de vidas (BUZO, 2007, p. 82), a situação na península reverteu quase a um *statu quo ante bellum*, com pequenas porções territoriais na fronteira mudando de lado. Seu desdobramento mais significativo foi ter convencido os EUA de forma definitiva quanto à importância de sua presença militar na Coreia.

27 "The leader plays the decisive role in providing the motive force of historical development. (...) Only when the people are led by a leader can they have correct strategy and tactics and develop society. The wise leader leads the revolution to success by unusual wisdom and stratagem in any difficult circumstance. This proves that the leader plays the decisive role in hewing out the destiny of the people in social development" (JO, 1999, p. 25).

Que a divisão da península possa ter perdurado até nossos dias é um indício forte de que a questão coreana tornou-se uma questão dos coreanos – com impactos, porém, regionais e globais. O conflito sobreviveu ao fenômeno geopolítico que o gerou: a Guerra Fria. Hoje os elementos que mais contam contra a reunificação são locais: no norte, uma elite política encastelada, refém de suas próprias escolhas históricas; no sul, um governo intimidado pela retórica belicista de seu vizinho, e um eleitorado cada vez mais alheado do sentimento de unidade nacional, e cada vez menos disposto a arcar com o custo econômico da reunificação (LANKOV, 2015, p. 195).

Aqui é preciso prudência. Maior parte das tentativas de explicar a sobrevivência do regime norte-coreano e a divisão da península não passa de racionalizações a *posteriori*. A queda da RDPC está sendo prevista pelos especialistas há pelo menos vinte anos. A Coreia do Norte é um dos mais longevos experimentos socialistas, e seu estado conseguiu, apesar das dificuldades que impôs ao povo, alcançar significativa medida de estabilidade interna e externa. As razões por trás desse razoável sucesso transcendem a discussão meramente política, militar ou econômica. Reduzir a história da RDPC ao resultado da repressão e da manipulação doutrinária das elites, ou mesmo a um reflexo local de conflitos internacionais mais amplos, é ignorar a dimensão antropológica e filosófica do problema. O marxismo – esse fruto do iluminismo europeu[28] – encontrou solo fértil na mentalidade coreana e inspirou forças locais no desenrolar histórico do país.

O problema de base não pode ser tão facilmente descartado: nem todo comunista foi um *apparatchik*, e durante muito tempo se buscou, com sincera convicção – e cometendo-se não poucas vio-

28 "The communist regimes were established in pursuit of a utopian ideal whose origins lie in the heart of the Enlightenment" (GRAY, 2008, p. 52).

lências no percurso – concretizar um ideal igualitário de sociedade. A falência econômica do regime desencadeou uma complexa dinâmica política em que militarismo e ideologia se compuseram para dar sobrevida à retórica do permanente estado emergencial.

Ressalvando-se, portanto, que não se pode atribuir a resiliência do regime norte-coreano a um único fator explicativo, alguns elementos podem ser destacados. O primeiro deles foi a política do *Songun*, ou "militares em primeiro lugar", adotada em meados dos anos 90, quando o país passava por uma das piores crises alimentares de sua história (MELCHIONNA, 2015, p. 147). O regime reagiu à provação enrijecendo-se e transferindo os recursos econômicos disponíveis para fortalecer as forças armadas. O segundo elemento, que pode ser interpretado como uma derivação do primeiro, foi a retomada do programa nuclear. Do ponto de vista de um regime em crise, essa foi uma cartada desesperada, mas eficiente. Com esse elemento de dissuasão, a RDPC tornou-se menos vulnerável às pressões de seus rivais e pôde sustentar o que possivelmente é o principal elemento retórico da ortodoxia: a preservação da autonomia nacional.

Essa sobrevida também veio associada a uma maldição: a estratégia nuclear paralisou o equilíbrio de forças na península e contaminou os termos das negociações. Com uma ameaça tão ostensiva pairando sobre a vida de seus cidadãos, o governo da Coreia do Sul relativizou as iniciativas de reaproximação que haviam sido promovidas durante o período da *Sunshine Policy*, e endureceu o tom. Os testes nucleares também paralisaram as negociações hexapartites (que envolviam Coreia do Sul, Coreia do Norte, Estados Unidos, Rússia, China e Japão) e a impediram de continuar atuando como fórum para deliberação de temas securitários da península.

Hoje, a questão coreana é um impasse nuclear, e seus desdobramentos impactam os interesses geopolíticos das maiores potências militares do mundo. Assim sendo, cabe aqui fazer a pergunta: o Brasil pode (ou deve) ter voz nessa questão?

3. Perspectivas para atuação do Brasil

O elemento mais enfatizado pelo discurso oficial do regime norte-coreano ao justificar sua postura internacional é a atitude de seu arqui-inimigo: os Estados Unidos da América. Segundo a ortodoxia, tanto o programa nuclear como os testes com mísseis teriam um caráter defensivo. Com quase 30.000 soldados na península, os EUA, de fato, realizam anualmente exercícios militares conjuntos com a Coreia do Sul próximos à Zona Desmilitarizada (LANKOV, 2015, p. 170). A ortodoxia norte-coreana, para quem a Guerra da Coreia nunca acabou, encontra nessa atitude hostil a justificativa para suas alegações de que o país vive em estado de permanente ameaça. Os norte-coreanos se valem dessa narrativa para legitimar aquilo que Andrei Lankov chama de "Diplomacia da Sobrevivência" (*idem*, p. 179). Em um perigoso jogo retórico, o regime alterna ameaças e recuos para tentar obter o máximo de ajuda externa.

É claro que a postura hostil americana frente à RDPC encontra justificativa nas atitudes do regime. A Guerra da Coreia começou por iniciativa de Kim Il Sung (HOLCOMBE, 2011, p. 297). Por mais catastrófica que tenha sido para a população local, sem a intervenção americana a Coreia do Sul teria sido incorporada ao vizinho comunista. Ademais, durante a década de 90, a diplomacia norte-americana fez significativos esforços para engajar a RDPC e paralisar seu programa nuclear, o que resultou na assinatura de um Acordo Quadro em 1994 (LANKOV 2015, p. 185). De 1996 a 2001, quando a crise alimentar no país estava mais aguda, Estados Unidos, Coreia do Sul e Japão – os "inimigos mortais do

povo norte-coreano", segundo o discurso oficial – doaram um total de 5,94 milhões de toneladas de alimentos (*idem*, p. 186). Ainda assim, em 2002 a inteligência americana encontrou indícios de que os norte-coreanos estavam descumprindo o Acordo Quadro de 1994, enriquecendo urânio clandestinamente, e em 2003, após o endurecimento do tom dos dois lados, a RDPC formalmente se retirou do Tratado de Não Proliferação (*idem*, p. 189).

Com a chegada dos neoconservadores à Casa Branca durante a gestão George W. Bush, consolidou-se a postura americana de "esperar para ver": como o colapso interno do regime seria, supostamente, inevitável, a política de apaziguamento poderia, na verdade, se mostrar contraproducente, ao permitir sobrevida ao governo. Com base nessa interpretação, os americanos suspenderam maior parte de sua ajuda humanitária e passaram a penalizar instituições financeiras que realizassem operações no país (*idem*, p. 188). Pressionado, o regime endureceu novamente o tom, e iniciou nova rodada de testes nucleares e de mísseis. Atualmente, as negociações de paz na península coreana vivem um círculo vicioso que é alimentado, por um lado, pela "diplomacia da sobrevivência" norte-coreana e, por outro, pela postura americana de não engajamento. Essa dupla intransigência impediu as negociações hexapartites de chegar a resultados definitivos (*idem*, p. 189, 282).

Em discursos oficiais, os norte-americanos têm se referido à RDPC como um estado criminoso – valendo-se de expressões como *outpost of tiranny*, *axis of evil* e *rogue state* (MELCHIONNA *et. al.*, 2015, p. 178). Ainda que se argumente que as violações de direitos humanos cometidas pela Coreia do Norte justifiquem essa retórica, a estratégia de demonizar o regime – e apresentar a rivalidade entre EUA e RDPC como uma luta entre o bem e o mal – pode acarretar uma dificuldade diplomática muito grave.

Essa é uma questão estratégica, com implicações éticas. Se, por um lado, parece defensável o argumento de que não se pode negociar com quem comete crimes contra a humanidade, por outro não se pode ignorar que a manutenção do *statu quo* na península coreana significa condenar a população de um país inteiro a viver em condições duríssimas. Supor, a *priori*, que o estabelecimento de negociações com uma classe política criminosa é moralmente torpe equivale, na prática, a manter viva uma situação que impõe terríveis pressões sobre a vida de vinte e cinco milhões de pessoas. Um humanismo mais preocupado com a coerência de seus princípios do que com os efeitos concretos de uma linha de ação corre o risco de tornar-se hipócrita.

Sabe-se que a retórica diplomática americana, com seu viés puritano[29], é seletiva em seu moralismo: ele jamais foi impedimento a que se promovessem guerras em nome dos interesses econômicos (ver SOARES, 2008, p 276), nem alianças com regimes transgressores de direitos humanos, mas com importância estratégica[30]. Especificamente no caso da questão coreana, a pretensão norte-americana à virtude ignora uma lição fundamental da política externa, verbalizada por Morgenthau em seu clássico *A Política entre as Nações*. Ele ensinou que: "Os bons motivos propiciam segurança contra políticas deliberadamente perversas, mas não garantem a correção moral e o sucesso político das políticas nele inspiradas" (MORGENTHAU, 2003, p. 9). Em

29 As raízes religiosas da política externa americana foram percebidas por John Gray, professor de pensamento europeu na London School of Economics. Ele diz: "For many Americans the sense of national mission has not translated easily or automatically into active support for overseas military intervention – they had to be persuaded to enter the two world wars, for example – but the belief in a special mission that inspired the Puritan colonists has persisted" (GRAY, 2008, p. 159). Em outro trecho, o autor registra: "In claiming a foundation in a universal ideology, the United States belongs with states such as post-revolutionary France and the former Soviet Union" (*idem*, p. 155). Para uma extensa avaliação histórica do caráter essencialmente moralista da diplomacia americana, ver (KISSINGER, 1994).

30 E aqui nos vem à mente a Arábia Saudita.

outras palavras, os formuladores de política externa precisam estar preocupados com os resultados de suas decisões, pois são essas consequências que têm impacto na realidade e na vida das pessoas.

Apesar de suas limitações tecnológicas no que diz respeito aos mísseis que poderiam carregar suas ogivas, a Coreia do Norte pode ser considerada uma potência nuclear. Esse fato praticamente inviabiliza a reunificação da península por vias militares (LANKOV, 2015, p. 232). Restam, portanto, duas alternativas para o conflito: a) um colapso interno do regime desencadeado por disputas pelo poder ou por um levante popular; e b) a abertura gradual, controlada pelo Partido dos Trabalhadores da Coreia em parceria com a comunidade internacional.

Os estrategistas americanos parecem considerar a alternativa a) inevitável, e baseando-se nessa suposição adotam uma postura de "paciência estratégica" (MELCHIONNA *et. al.*, 2015, p. 176). Ainda que se verifique, no médio ou longo prazo, que eles tinham razão, o colapso do regime poderia acabar se mostrando muito mais traumático do que se espera, podendo desencadear uma crise de refugiados ou desestabilizar o equilíbrio de forças do nordeste asiático. Lankov observa: "As every historian knows only too well, every revolution fermented, every independence declared, every liberation achieved brings a significant measure of disruption and chaos". (LANKOV, 2015, p. 259). No caso da península, se o caos fugisse ao controle, poderia se configurar um problema de segurança tão grave que, comparativamente, a manutenção do *statu quo* pareceria mais desejável.

A opção b), portanto, parece a "menos inaceitável", para tomar emprestada uma expressão de Andrei Lankov (*idem*, p. 269). Assim sendo, é preciso reconhecer que o engajamento da elite política norte-coreana é um aspecto-chave da solução do problema.

Ora, com as armas norte-americanas apontadas para si, e a constante ameaça interna de um levante popular, seria no mínimo espantoso que as elites políticas norte-coreanas subitamente se convencessem da necessidade moral de distender o conflito, sem antes receber garantias de que preservarão suas cabeças sobre os ombros num cenário de reunificação. Sem eximi-los de qualquer responsabilidade pelos seus crimes, é preciso reconhecer que, sem incorporar à análise a racionalidade subjacente às decisões dos governantes da RDPC, seria praticamente impossível uma solução de compromisso.

Os verdadeiros detentores da chave para a solução da crise coreana são, em tese, os EUA, que são os únicos que poderiam dar aos governantes da RDPC garantias de que eles sobreviveriam a um processo de abertura. É pouco provável, entretanto, que os formuladores de política externa americana mudem radicalmente de discurso, a ponto de optar por adotar uma linha de ação duradoura e consistente de engajamento. Assim sendo, o espaço de diálogo que supostamente restaria seriam as negociações hexapartites, que reúnem todos os atores diretamente afetados pela divisão da península. Como já foi mencionado, essas negociações não alcançaram seu objetivo de desnuclearizar a RDPC e hoje estão suspensas, em razão sobretudo da intransigência norte-coreana quanto à questão nuclear.

Será que estamos diante de um beco sem saída? Do mesmo modo que os analistas tendem a interpretar a Coreia do Norte como um fóssil da Guerra Fria, há, também, uma tendência de se abordar a questão coreana segundo concepções geopolíticas clássicas (ver BRZEZINSKI, 1997, p. 165 e 190). Não há dúvidas de que a presença de armamentos atômicos faz com que a dimensão securitária ganhe proeminência nos debates, porém, ao se discutir a RDPC, a questão nuclear é tratada por diplomatas e analistas quase

que como uma fixação (LANKOV, 2015, p. 180). Por limitarem a análise à dimensão securitária, os principais envolvidos na questão coreana têm dificuldade para enxergar além do impasse. Mesmo as negociações hexapartites estavam condicionadas por apreensões militares.

Interlocutores como o Brasil têm a vantagem comparativa de não possuírem interesses securitários na Coreia. Isso, por um lado, favorece a interlocução com a RDPC, que não tem motivos para desconfiar das intenções subjacentes e, por outro, favorece o pensamento "fora da caixa", ou seja, a exploração de iniciativas de engajamento que não se limitem à política de poder tradicional. É claro que a posse de armamentos não perdeu sua relevância, porém, como demonstrou José William Vesentini, a geopolítica contemporânea incorporou novos conceitos e hoje se consideram novas dimensões de projeção da influência estatal (ver VESENTINI, 2009, p. 25-29).

A importância de países como o Brasil é a de contribuir para romper o isolamento do regime, criar vínculos entre o povo da Coreia do Norte e o mundo e fomentar a desconstrução da retórica do "estado de sítio". Isso deve ser feito não como uma tentativa velada de subverter o país expondo-o à realidade externa, mas sim como um exercício de engajamento baseado na percepção de que a cooperação internacional tem um poder transformador.

Não está claro se esses novos elementos que poderiam ser trazidos por uma cooperação mais densa entre Brasil e RDPC necessariamente contribuiriam para a abertura do país, mas eles poderiam criar condições para o lento e gradual desmonte da narrativa de conflito. Expor jovens norte-coreanos ao mundo, por meio de cooperação técnica, acadêmica ou esportiva também teria um papel fundamental na transformação das mentalidades. Com isso, imaginamos termos respondido a uma das perguntas que

propusemos na introdução: nossa presença na RDPC é eticamente defensável porque ela tem como objetivo ampliar os vínculos entre esse país e o mundo, desfazendo seu isolamento e permitindo lentos mas constantes fluxos de informação, em benefício de seu povo. Resta, agora, definir os parâmetros em que essa atuação pode ser exercida, para então avaliar de que forma ela pode atender ao interesse nacional brasileiro.

4. Os termos da presença brasileira na RDPC[31]

A condição *sine qua non* da diplomacia brasileira na RDPC é não se omitir sobre a situação de violação de direitos humanos pelo regime. O Brasil deve apoiar e endossar as investigações, conclusões e eventuais novas resoluções que sejam feitas pelos mecanismos multilaterais da ONU, em especial pelo Conselho de Direitos Humanos. Isso é necessário não só para justificar nossa atuação diplomática perante o público interno e externo, mas também para mostrar aos interlocutores norte-coreanos que quaisquer propostas de parceria apresentadas pelo Brasil não são, de modo algum, uma sinalização de condescendência com as transgressões. Garantida essa ressalva – que deve servir de baliza moral para a diplomacia brasileira na RDPC – o Brasil deve apresentar de forma sistemática e continuada propostas de cooperação, principalmente nas áreas agrícola, técnica, esportiva, cultural e, eventualmente, acadêmica. Seria oportuno, também, estimular o comércio bilateral, em especial nossas vendas de produtos alimentícios para o país.

31 As propostas desta seção refletem percepções que foram desenvolvidas e implementadas durante o tempo em que o embaixador Roberto Colin esteve à frente da Embaixada em Pyongyang. Apesar das restrições orçamentárias características do período, o embaixador Colin conseguiu iniciar e dar seguimento a muitas das diretivas que ora apresento. Ele é, na verdade, o verdadeiro autor do plano estratégico para a atuação brasileira na RDPC, e aqui irei apenas incorporar suas concepções à argumentação que venho desenvolvendo.

Não se pense que encontraríamos grande resistência por parte das lideranças norte-coreanas. O isolamento que eles impõem ao país não é algo que desejem por si mesmo, mas sim uma necessidade imposta pelas condições em que precisam exercer seu poder político. Em encontros bilaterais, autoridades da RDPC já sinalizaram valorizar a interlocução com o Brasil e certamente apreciariam esse potencial de cooperação em áreas-chave.

Retomar as doações de alimentos poderia ser o primeiro passo da reformulação de nossa estratégia para a RDPC[32]. É bem verdade que se pode alegar que essas doações ajudam a dar sobrevida ao regime e podem ser mal distribuídas para as castas mais favorecidas. Ainda assim, a situação de insegurança alimentar da RDPC – que tem apenas 16% de seu solo arável (MELCHIONNA *et. al*. 2015, p. 104) – ainda hoje é grave e justifica ajuda internacional. Do ponto de vista brasileiro, a retomada de doações teria que ser pensada estrategicamente, como aspecto da construção de confiança, e poderia ser condicionada não a exigências de natureza política – o que poderia acabar por se mostrar contraproducente – mas sim a um comprometimento norte-coreano de se engajar nas outras formas de parceria internacional propostas pelo Brasil.

As áreas agrícola e técnica são especialmente importantes, por interessarem também ao lado norte-coreano. Poderiam ser retomadas iniciativas como o curso de capacitação feito pela ABC/Embrapa em 2011, quando técnicos norte-coreanos receberam treinamento em Piracicaba e Londrina. A cooperação educacional também tem um grande potencial a ser explorado, por permitir a vinda de jovens norte-coreanos a instituições de ensino brasileiras. Mesmo que se concluísse que a inclusão da RDPC nos programas oficiais brasileiros de mobilidade acadêmica – tal como PEC-G e PEC-PG – poderia encontrar dificuldades de natureza

32 Foram feitas doações em 2010, 2011 e 2012.

técnica, a vinda dos alunos poderia ser concretizada por meio de parcerias interinstitucionais. Especialmente promissora seria eventual cooperação entre a Pyongyang University of Science and Technology (PUST) – instituição privada, custeada com capital de cristãos sul-coreanos e americanos – e alguma universidade brasileira[33].

A diplomacia cultural também poderia ter um papel importante para a aproximação dos povos e para permitir pequenos fluxos de informação para a população do país. Apesar de o controle quanto ao conteúdo do material divulgado ainda ser muito estrito, o Brasil poderia se valer de oportunidades como o Festival Internacional de Cinema de Pyogyang para permitir a exposição dos norte-coreanos a produtos culturais brasileiros de natureza não politizada. O Instituto de Línguas de Pyongyang também poderia atuar como importante canal, não apenas para a difusão da língua portuguesa em sua variedade brasileira, mas para permitir maior fluxo de informações ao país, por meio da divulgação de material produzido no Brasil.

Também há promissoras perspectivas na área esportiva. O Brasil poderia estabelecer parceria com a Escola Internacional de Futebol de Pyongyang, onde 100 alunos com idade entre 8 e 16 anos vivem em regime de semi-internato. Poderia ser fomentada parceria com algum grande time brasileiro, da qual poderiam resultar viagens dessas crianças ao Brasil[34].

O comércio bilateral, por sua vez, poderia ser estimulado pelo custeio de missões de empresários brasileiros ao Pyongyang Intenational Trade Fair. Nos últimos anos, com a expansão da

33 Dois estudantes norte-coreanos da PUST vieram, em março de 2015, ao Brasil para realizar um MBA. Seus estudos foram custeados pela comunidade coreana de São Paulo, que certamente tem um papel a ser explorado no adensamento dos laços entre Brasil e RDPC.

34 Iniciativas esportivas dessa natureza foram exploradas durante a gestão do embaixador Colin.

classe média norte-coreana, têm crescido significativamente as oportunidades de negócios, em especial no setor alimentar[35].

Todas essas vertentes, por si só, não bastariam para garantir ao Brasil a posição de um interlocutor privilegiado na península. Para tanto, seria necessário capitalizar politicamente as iniciativas, por meio de um instrumento de diálogo de alto nível, que permitisse à diplomacia brasileira expressar sua visão sobre a dimensão propriamente geopolítica da questão coreana. Retomar, portanto, o Mecanismo de Consultas Políticas entre Brasil e RDPC – estabelecido em 2007, e com encontros realizados em 2008 e 2010 – seria um passo indispensável de eventual revalorização das relações bilaterais entre Brasil e Coreia do Norte.

As propostas que mencionei têm, naturalmente, um custo orçamentário. Pela forma como foram descritas, as parcerias parecem interessar mais diretamente aos coreanos do que aos brasileiros. A justificativa para esse custo, de fato, não se depreende de seus benefícios diretos, mas sim de seu sucesso como manifestação pontual de diretrizes diplomáticas mais amplas.

5. Definindo o interesse nacional

A geopolítica clássica define a política internacional como uma luta pelo poder (MORGENTHAU, 2002, p. 49). Nessa acepção, poder seria um controle do homem sobre a mente e ação dos outros homens (*idem*, p. 51). O interesse nacional seria definido de forma restritiva, em termos de poder (*idem*, p. 6), e se projetaria sobre os elementos constitutivos desse poder, ou seja, território, recursos naturais, capacidade industrial, preparação militar, população, etc. (*idem*, p. 215 em diante).

35 Recentemente foi assinado convênio entre a RDPC e a ABIPEC para a importação, diretamente do Brasil, de carne bovina.

O conceito de poder político, todavia, é contestado, e sua definição foi ampliada desde o tempo em que Morgenthau publicou seu clássico (MATTERN, 2008 p. 691). A ideia de *soft power* (NYE, 2005, p. 5) já foi incorporada de forma definitiva ao jargão diplomático. Mais importante ainda foram as contribuições teóricas segundo as quais o poder é expresso difusamente por discursos que criam significado social. A política internacional, segundo essa linha não essencialista, seria produto de processos geradores de significado (MATTERN, 2008, p. 694-695).

Seria ingenuidade pensar que as novas definições de poder político tornaram irrelevantes os elementos clássicos do poder, tais como a capacidade militar. Elas trazem, todavia, uma contribuição real para a prática da política internacional ao demonstrar que há formas de um estado projetar sua influência internacional sem depender diretamente da intimidação. São concepções especialmente relevantes para um país como o Brasil.

Embora tenha dimensões continentais, peso demográfico, econômico e cultural, o Brasil não é uma potência militar. Nossas pretensões de ter voz nas questões de alta política[36] – como seria o caso se passássemos a ter assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – depende de nossa capacidade de convencer a comunidade internacional de que a "geopolítica do diálogo" pode ser efetiva. O que estaria em jogo, na eventualidade de o Brasil decidir ter uma diplomacia mais ativa na Coreia do Norte, seria nada menos que a própria credibilidade dessa concepção de poder.

Diante disso, seria um erro de avaliação estratégica confundir a Embaixada do Brasil em Pyongyang como apenas mais uma das 40 embaixadas inauguradas durante a Era Lula. Eu arriscaria até mesmo a ousada afirmação de que a questão coreana é, por suas singulares características, a única questão de alta política na qual o

36 A alta política abrange questões que são vitais para a própria sobrevivência de um estado.

Brasil poderia ter, hoje, uma participação direta e ativa sem apelar para a dimensão do direito internacional. Ou seja, uma diplomacia brasileira protagonista na Coreia do Norte seria o teste de fogo para a alegação – tão repetida na Era Lula – de que o Brasil pode exercer um papel de liderança global. Essa razão – que diz respeito ao eixo 3) elencado na introdução – por si só já justificaria a valorização política da embaixada.

Há, todavia, outros argumentos que se somam. Como já pontuei na seção 3, a Coreia do Norte é uma peça fundamental do tabuleiro geopolítico do nordeste asiático. Sem considerá-la, o equilíbrio de poder entre China, Japão e Coreia do Sul é simplesmente ininteligível. Ela também é um aspecto essencial para a política externa americana e russa.

Estados Unidos, China, Japão, Coreia do Sul e Rússia são interlocutores fundamentais para o Brasil. A China, por exemplo, além de ser membro dos BRICS é o nosso maior parceiro comercial. Com o Japão temos tradicionais laços de amizade, e importantes relações políticas e econômicas. A Coreia do Sul ganha proeminência em nossa agenda asiática, e, por suas características, tem potencial de se tornar um parceiro cada vez mais importante. A Rússia também faz parte dos BRICS, e já deu sinais de que será um dos principais protagonistas da geopolítica do século XXI. Os Estados Unidos dispensam comentários.

Está claro que nossa diplomacia na Coreia do Norte não teria impactos diretos nos aspectos comerciais de nossas relações com os países listados. Também seria um exagero pensar que seja do nosso interesse incorporar às considerações estratégicas brasileiras os problemas de segurança desses parceiros. O que a presença diplomática do Brasil na RDPC tem o potencial de fazer é *valorizar o peso político da interlocução brasileira na Ásia do Leste*.

Essa razão – concernente ao eixo 1) – é possivelmente o mais forte argumento a favor da valorização estratégica de nossa embaixada em Pyongyang. A Ásia do Leste não é o futuro: ela é o presente[37]. O destino do Brasil enquanto nação está irreversivelmente ligado ao dessa região densamente povoada, industrializada e consumidora de produtos primários. Precisamos nos precaver, todavia, para não nos tornarmos objeto passivo de processos históricos condicionados por fatores econômicos. O discurso da cooperação Sul-Sul aqui pode ser profundamente enganador, em especial no que diz respeito a nossas relações com a China – que, por ter sido durante maior parte de sua história um dos principais centros econômicos e culturais do mundo, espera deferência de seus "irmãos mais novos".

Para o Brasil, definir uma estratégia de estado de longo prazo para nossas relações com a Ásia do Leste é essencial. A embaixada em Pyongyang deveria ser vista como um aspecto fundamental da construção política dessa estratégia.

Por fim, lembremos as palavras de Andrei Lankov: "There is little doubt that in the end, the current North Korean regime is doomed. (...) Unless North Korea successfully reforms, this will spell ruin for Pyongyang before too long" (Lankov, 2015, p. 259). Num eventual cenário de abertura econômica – ou colapso –, como os interesses brasileiros estarão representados? Recordemos que a RDPC está literalmente sitiada por algumas das sociedades tecnologicamente mais avançadas do mundo, e é só uma questão de tempo até o país e sua economia serem integrados a essa estarrecedora realidade chamada capitalismo asiático.

As oportunidades comerciais daí derivadas são difíceis de avaliar, mas certamente serão grandes, em especial por produtos primários – na eventualidade de o sul decidir investir

37 O futuro é a Índia.

no desenvolvimento industrial do Norte. Ter uma embaixada em Pyongyang pode nos permitir antecipar os efeitos desse processo e pensar em linhas de atuação condizentes com o nosso interesse. O capital político que nós adquirirmos com nossa diplomacia norte-coreana – sempre defendendo o engajamento e o fim dos antagonismos – também pode se revelar uma vantagem comparativa (e com isso abrangemos o eixo 2).

Apenas ter uma embaixada em Pyongyang, entretanto, não basta. É preciso pensar estrategicamente, em Brasília, sobre o uso que se fará dela. Sem bem utilizada, ela pode se revelar verdadeiro trunfo diplomático.

6. Conclusão: o que aprendemos com Teerã

Na introdução de suas *Memórias da Política Externa Ativa e Altiva,* o ex-chanceler Celso Amorim diz, referindo-se às narrativas sobre o processo que levou à Declaração de Teerã, em 17 de maio de 2010,[38] e sobre a política brasileira para os países árabes:

> *Elas (essas narrativas) compõem também, no que tange ao nosso país, o quadro de uma travessia – de uma inibida "potência média", confinada à sua própria região – ao status de ator global, reconhecido e incentivado por uma grande variedade de países que interagiram conosco* (AMORIM, 2015, p. 11).

Segundo o embaixador Amorim, poucas situações ilustraram tão bem as potencialidades de nossa atuação política internacional quanto o processo que culminou na Declaração de Teerã (*idem*,

38 Assinada pelos chanceleres do Brasil, Turquia e Irã, a Declaração de Teerã foi uma tentativa turco-brasileira de encontrar uma solução negociada para a crise nuclear iraniana – fora do mecanismo institucional do Conselho de Segurança da ONU – e assim evitar que novas sanções internacionais se aplicassem ao país.

p. 14). Como ele mesmo observou, ainda é cedo para julgar o significado histórico da declaração (*idem*, p. 88). Não deixa de ser emblemático, entretanto, que em 9 de junho de 2010 – ou seja, poucos dias após o acordo – o Conselho de Segurança da ONU tenha aprovado nova rodada de sanções para o Irã, como punição por seu programa nuclear.

O embaixador Celso Amorim pontua que a resolução 1929 (2010), que aprovou as sanções, não esvaziou o esforço do Brasil e da Turquia de encontrar uma solução por via do diálogo. Ele interpreta que as críticas negativas registradas na mídia brasileira à iniciativa se devem, em parte, a uma aversão da opinião pública nacional a um envolvimento com o "grande jogo" (*idem*, p. 103).

O também ex-chanceler Luiz Felipe Lampreia pensava diferente. No seu livro *Aposta em Teerã: O Acordo Nuclear entre Brasil, Turquia e Irã,* o embaixador afirma que,

> *A tentativa do Brasil de mostrar sua força baseou-se, a meu ver, em uma misperception (percepção equivocada), para usar uma expressiva palavra inglesa. Com uma atuação in loco do presidente Lula, o Brasil tentou ser protagonista de uma iniciativa maior no plano internacional. Os pressupostos brasileiros eram um equívoco. Resultavam do que, em grego clássico se chamava húbris, um conceito que pode ser traduzido como "excesso de autoconfiança"* (LAMPREIA, 2014, p. 100).

Embora os termos do embaixador Lampreia sejam duros, não deixa de ser significativo que uma solução eficaz para a questão nuclear iraniana só tenha sido alcançada por meio de negociações que envolveram os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, Alemanha e União Europeia. O Acordo de Viena, de 14/7/2015 é um lembrete de que apenas o diálogo não

pode substituir a política "dura" – ou seja, a que se assenta nos elementos clássicos do poder.

O caso da Declaração de Teerã precisa servir como um aprendizado para a política externa brasileira. Seria precipitado concluir, com base apenas nele, que demos um passo maior do que as pernas ao tentar expandir nosso protagonismo internacional durante a Era Lula. Por outro lado, seria temerário não reconhecer que o *soft power* tem suas limitações.

Não podemos pensar em extremos. O Brasil possui, sim, uma vocação internacional, e a maior prova disso é a grande receptividade que tiveram muitas das iniciativas diplomáticas levadas a cabo durante o governo Lula. Mas a megalomania é o reverso do complexo de inferioridade – do "complexo de vira-latas" que o próprio presidente Lula tanto criticou. O êxito da liderança internacional do Brasil no século XXI dependerá de nossa capacidade de definir adequadamente seus limites.

É com esse espírito que devemos pensar nossa diplomacia na Coreia do Norte. Embora seja pouco provável que a atuação do Brasil acarrete um grande *breakthrough* na questão coreana, temos, sim, grande espaço de manobra para pôr em prática os princípios fundamentais de nossa política externa de defesa do diálogo, do multilateralismo e do universalismo.

Referências

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

ARON, Raymond. *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy, 2004.

BRZEZINSKI, Zbigniev. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Nova York: Basic Books, 1997.

BUZO, Adrian. *The Making of Modern Korea*. Nova York: Routledge, 2007.

GRAY, John. *Black Mass: Apocalyptic Religion and the Death of Utopia*. Londres: Penguin Books, 2008.

HANNAS, William C. *Asia's Orthographic Dilemma*. Honolulu: University of Hawaii Press, 1997.

HOLCOMBE, Charles. *A History of East Asia: From the Origins of Civilization to the Twenty-First Century*. Nova York: Cambridge University Press, 2011.

HUFFMAN, James L. *Japan in World History*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

JO, Son Baek. *The Leadership Philosophy of Kim Jong II*. Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1999.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.

LAMPREIA, Luiz Felipe. *Aposta em Teerã: o Acordo Nuclear entre Brasil, Turquia e Irã*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014.

LANKOV, Andrei. *The Real North Korea: Life and Politics in the Failed Stalinist Utopia*. Nova York: Oxford University Press, 2015.

MATTERN, Janice Bially. *The Concept of Power and the (Un)discipline of International Relations;* in REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Eds). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MELCHIONNA, Helena Hoppen; PEREIRA, Analúcia Danilevicz; VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *A Revolução Coreana: O Desconhecido Socialismo Zuche*. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MORGENTHAU, Hans J. *A Política entre as Nações: A Luta pelo Poder e pela Paz*. São Paulo e Brasília: Imprensa do Estado de São Paulo,

Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

NYE Jr., Joseph. S. *Soft Power*: *The Means to Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs, 2005.

ORWELL, George. *Animal Farm & 1984*. Nova York: Hartcourt, 2003.

PARK, Yeonmi. *Para Poder Viver: A Jornada de uma Garota Norte--coreana para a Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

SOARES, Guido Fernando Silva. Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003. In: DUPAS, Gilberto; LAFER, Celso e DA SILVA, Carlos Eduardo Lins (Orgs.), *A Nova Configuração Mundial do Poder*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

SAID, Edward. *Orientalism*. Nova York: Vintage Books. 2004.

VESENTINI, José William. *Novas Geopolíticas*. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

VISENTINI, Paulo Fagundes. *A Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012*. Rio de Janeiro: Elsevir, 2013.

Relatórios e sítios eletrônicos

The CIA World Factbook – Country Comparison GDP - per capita (PPP). Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html#kn>.

IMF Fiscal Monitor Report. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2016/01/fmindex.htm>.

Relações Brasil – RDPC. Disponível em: <http://pyongyang.itamaraty.gov.br/pt-br/relacoes_brasil-RDPC.xml>.

Pyongyang Honeymoon, ou O Poder da Banalidade Doméstica. Disponível em: <https://jovensdiplomatas.wordpress.com/2014/09/24/pyongyang-honeymoon-ou-o-poder-da-banalidade-

domestica/> (relato escrito pelo presente autor sobre sua experiência na RDPC).

Report of the Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea. Disponível em: <*http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoIDPRK/Pages/ReportoftheCommissionofInquiryDPRK.aspx*>.

The State of Food Insecurity in the World – Food and Agriculture Organization of the United Nations. Disponível em: <http://www.fao.org/hunger/en/>.

The World Bank Data. Disponível em: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>.

CAPÍTULO 7
RELAÇÕES BRASIL-SUDESTE ASIÁTICO/ASEAN

Rafael Alonso Veloso[1]

Quando Sukarno, então presidente da Indonésia, realizou a primeira visita de um chefe de estado asiático ao Brasil, em 1959, era difícil imaginar como dois países em desenvolvimento separados por metade do globo poderiam construir relações expressivas entre si. Em um contexto internacional influenciado pelo "espírito de Bandung", entretanto, Sukarno notou que seu país e o Brasil guardavam em comum "uma promessa para o futuro e um desafio para hoje" (*The Renaissance of Today,* discurso proferido no Congresso Nacional, em maio de 1959). Naquele momento, o mapa político do Sudeste Asiático estava ganhando os contornos atuais, com a independência de ex-colônias, e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) ainda estaria por se formar, em 1967.

Circunstâncias políticas e econômicas variadas tornaram lento o estabelecimento de vínculos sólidos do Brasil com o Sudeste Asiático nas décadas seguintes. As relações do Brasil com a região

1 Rafael Alonso Veloso ingressou no MRE em 2008, tendo trabalhado na Divisão de Ásia e Oceania II (2009-2010) e da Asean e Timor-Leste (2010-2015). Atualmente exerce a função de segundo--secretário na Embaixada do Brasil em Kuala Lumpur.

só começaram a ganhar maior impulso na década de 1990. A essa altura, diversos países do Sudeste Asiático haviam experimentado notável crescimento econômico, com uma integração ao comércio exterior cada vez mais ativa, enquanto o Brasil iniciava um processo de abertura econômica. Ainda que a crise financeira de 1997, que abalou de forma drástica o Sudeste Asiático (do ponto de vista econômico e também político), tenha afetado o adensamento das relações com o Brasil, pode-se dizer que esse processo tem-se mantido consistente desde aquela década.

Alguns fatos ilustram essa constatação. Até 1990, o Brasil possuía apenas 7 acordos bilaterais no Sudeste Asiático; hoje, são mais de 60. Não havia qualquer mecanismo de encontros bilaterais regulares; hoje, há cerca de 15, entre ativos e planejados. Em 1990, o Sudeste Asiático respondia por 2,3% do comércio exterior brasileiro; em 2016, essa cifra alcançou 5,1%. Não obstante o nítido fortalecimento de laços, multiplicando-se os canais de interação, as relações do Brasil com o Sudeste Asiatico ainda se caracterizam por um amplo potencial de adensamento, cuja concretização tem-se acelerado nos últimos anos.

O esforço de adensamento das relações com os países do Sudeste Asiático justifica-se por diversas razões. Faz parte do processo geral de universalização das relações do Brasil, fortalecendo nossas credenciais como ator global, num estágio da globalização em que as distâncias geográficas se tornam cada vez menos relevantes. Trata-se de uma região politicamente estável, com sólidas perspectivas de crescimento econômico e forte disposição de interagir com atores externos. Não menos importante, é uma região com objetivos e características muitas vezes semelhantes aos do Brasil, criando variados nichos propícios a ganhos mútuos por meio da cooperação.

Projetando-se para o futuro os fatores que levaram ao início desse processo, é plausível constatar que essa tendência ascendente se manterá ao longo do tempo. Se o Sudeste Asiático tem hoje maior peso no mundo do que há algumas décadas, sob os mais diversos aspectos, nas próximas décadas esse peso deverá ser ainda maior.

1. Identificação de tendências e construção de cenário futuro

Logo que a China começou a alçar-se às posições mais altas dos *rankings* econômicos mundiais, tornou-se comum a afirmação de que o século XXI é o século da Ásia. Não menos que outras regiões do continente, o Sudeste Asiático reúne todos os atributos para fazer parte desse contexto de ascensão no cenário global.

Desde a superação da crise de 1997, os países da Asean têm sustentado taxas de crescimento econômico bastante altas, geralmente superiores a 5% ao ano. Mesmo os países que já atingiram um nível de desenvolvimento médio-alto, estando sujeitos à chamada "armadilha da renda média", não têm dado sinais de redução acentuada nas suas taxas de crescimento. Isso indica que o crescimento econômico desses países possui uma dinâmica própria favorável ao aumento da produtividade, conseguindo manter-se firme mesmo após superada a fase na qual a expansão se basearia na integração de fatores de produção subutilizados em atividades de baixo retorno (*catch-up*).

Evolução do PIB per capita, em paridade de poder de compra (US$)[2]

País	1980	2000	2020
Indonésia	1,250	4,647	14,842
Filipinas	1,886	3,401	9,704
Vietnã	435	2,058	8,422
Tailândia	1,605	7358	20,284
Myanmar	-	1,199	8,399
Malásia	3,300	12,789	33,272
Camboja	-	1,084	4,932
Laos	521	1,793	7,510
Singapura	8,845	40,950	100,309
Timor-Leste	-	1,213	3,526
Brunei	-	66,767	108,685
Sudeste Asiático	**1,333**	**4,575**	**14,698**
Brasil	**4,810**	**9,108**	**16,576**
Mundo	**3,280**	**8,085**	**19, 376**

Como indica a tabela acima, o FMI prevê que o PIB per cápita do Sudeste Asiático, em paridade de poder de compra, fique muito próximo do brasileiro ao fim da presente década: enquanto em 1980 a renda per cápita da região equivalia a apenas 28% da brasileira, em 2000 essa proporção subiu para 50% e, em 2020, deverá chegar a 89%. Em 1980, o Sudeste Asiático respondia por 3,3% do poder de compra total do mundo (somatório do PIB/PPC); em 2020 essa proporção deverá atingir o dobro, 6,6%. Indo mais além, a consultoria PricewaterhouseCoopers estima que, em 2050, a Indonésia será a quarta maior economia do mundo, atrás apenas

2 International Monetary Fund. *Report for Selected Countries and Subjects*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>. Acesso em: 20 abr. 2016. Foram feitos alguns cálculos próprios com base nas estatísticas.

de China, Índia e Estados Unidos e imediatamente à frente do Brasil[3].

A Asean deverá continuar a se beneficiar de forma especial do crescimento econômico chinês, por diversos fatores. Além da proximidade geográfica, intensifica-se a migração de certas indústrias da China para regiões com nível salarial mais baixo, como Vietnã e Indonésia; grande parte da elite econômica de todo o Sudeste Asiático é de origem chinesa e mantém fortes conexões (*guanxi*) com atores econômicos na China; o aumento do consumo privado na China, que é parte da atual transição econômica no país, deverá repercutir no aumento das importações de bens finais oriundos de países próximos com baixo custo de produção; e planeja-se a execução de diversas obras para ampliar a infraestrutura de transportes e de geração de energia no Sudeste Asiático, sob patrocínio chinês, aumentando a interconectividade física do sudeste asiático internamente e com seu exterior.

Um dos megaprojetos que fazem parte desse processo é o chamado "One Belt, One Road", que aprimoraria a interconectividade de toda a Eurásia. Segundo o cientista político Francis Fukuyama: "One Belt, One Road is different: its purpose is to develop industrial capacity and consumer demand in countries outside of China. Rather than extracting raw materials, China is seeking to shift its heavy industry to less developed countries, making them richer and encouraging demand for Chinese products"[4]. O recém-criado Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, de que o Brasil é membro fundador, deverá participar dos investimentos de ampliação da infraestrutura na região.

3 PricewaterhouseCoopers. *The world in 2050*, fevereiro de 2015. Disponível em: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

4 FUKUYAMA, Francis. *Exporting the Chinese Model*. Project Syndicate, 2016. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-strategy-by-francis-fukuyama-2016-01>. Acesso em: 16 maio 2016.

Concorrem ainda para os bons prospectos de crescimento econômico do Sudeste Asiático a proximidade em relação à Índia, que tem registrado sólidos índices de expansão do PIB e cuja importância deverá ser ainda maior nas próximas décadas e a estabilidade política e a baixa conflituosidade que caracterizam a maior parte dos países da região.

A tendência demográfica também é um importante fator a ser considerado no esforço de prever como deverá ser o Sudeste Asiático com que o Brasil se relacionará no futuro:

População dos países do Sudeste Asiático, em milhões (entre parênteses, a proporção em relação à população mundial)[5]

País	1950	2015	2030
Indonésia	69,5 *(2,76%)*	257,6 *(3,51%)*	295,5 *(3,47%)*
Filipinas	18,6 *(0,74%)*	100,7 *(1,37%)*	123,6 *(1,45%)*
Vietnã	24,8 *(0,98%)*	93,4 *(1,27%)*	105,2 *(1,23%)*
Tailândia	20,7 *(0,82%)*	67,9 *(0,92%)*	68,2 *(0,80%)*
Myanmar	17,5 *(0,69%)*	53,9 *(0,73%)*	60,2 *(0,71%)*
Malásia	6,1 *(0,24%)*	30,3 *(0,41%)*	36,1 *(0,42%)*
Camboja	4,4 *(0,18%)*	15,6 *(0,21%)*	19,0 *(0,22%)*
Laos	1,7 *(0,07%)*	6,8 *(0,09%)*	8,5 *(0,1%)*
Singapura	1,0 *(0,04%)*	5,6 *(0,08%)*	6,4 *(0,07%)*
Timor-Leste	0,4 *(0,02%)*	1,2 *(0,02%)*	1,6 *(0,02%)*
Brunei	0,05 *(-)*	0,4 *(-)*	0,5 *(-)*
Sudeste Asiático	**164,7 (6,52%)**	**633,4 (8,61%)**	**724,8 (8,52%)**
Brasil	**54,0 (2,14%)**	**207,8 (2,83%)**	**228,7 (2,69%)**

5 United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

Assim como o Brasil, o Sudeste Asiático experimentou um incremento populacional bastante superior à média mundial entre 1950 e 2015 – ambas as regiões ampliaram em 32% sua proporção sobre a população mundial. Na primeira metade desse período, o crescimento demográfico dessas duas regiões foi semelhante ao da África, o que levava à conclusão de que o "terceiro mundo" vivia uma "explosão demográfica".

Esse quadro tem-se revertido rapidamente. Hoje, a taxa de fecundidade do Brasil já é igual à da Rússia e inferior à de vários países da Europa Ocidental. No Sudeste Asiático, em geral, a taxa é um pouco superior à do Brasil, com forte tendência de queda[6]. Ao mesmo tempo, as taxas de fecundidade na África e em países entre o Oriente Médio e o Paquistão (à exceção sobretudo do Irã) não caíram com a mesma velocidade, o que faz com que essas duas regiões sejam as únicas do mundo que deverão aumentar consideravelmente sua fatia sobre a população total do mundo nas próximas décadas, enquanto observa-se ligeira queda na porcentagem da população que vive no Brasil e no Sudeste Asiático, como mostra a última coluna.

Entretanto, dois fatores demográficos tendem a favorecer as perspectivas de expansão econômica do Sudeste Asiático, a despeito da acentuada redução do crescimento populacional. O primeiro está relacionado ao fato de que ainda é relativamente baixa a taxa de população urbana na região. A existência de diferentes classificações oficiais do que seja área urbana em cada país dificulta a comparação, mas é razoável a conclusão, com base em estatísticas nacionais, que vivam no campo cerca de 50% da população do Sudeste Asiático, onde nota-se forte êxodo rural. O segundo fator refere-se à pirâmide etária da região. As altas

6 United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division World Population Prospects: The 2015 Revision, Key Findings and Advance Tables. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/publications/files/key_findings_wpp_2015.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

taxas de fecundidade de décadas anteriores refletem-se em grande proporção de pessoas em idade ativa hoje e no futuro próximo, uma "janela de oportunidade" que no longo prazo tende a se fechar.

Outras tendências gerais, muitas vezes percebidas em escala mundial, podem ser levadas em conta na tentativa de se imaginar como será o Sudeste Asiático no futuro e como esses fatores devem afetar as relações com o Brasil. Durante painel organizado em Kuala Lumpur, em abril de 2016, intitulado "a Asean e os próximos 50 anos", representantes de renomados *think tanks* destacaram a probabilidade de uma preponderância ainda maior da China nos campos econômico, político e militar, ao mesmo tempo em que prossegue o "reequilíbrio" político dos Estados Unidos para a região. Registraram também os efeitos da mudança climática, que ainda vêm sendo esclarecidos (os planos do governo indonésio de construir, ao longo de três décadas, uma grande ilha em forma de águia em frente a Jakarta, para servir de barreira ao avanço do mar, ao custo de US$ 40 bilhões, bem demonstram a importância dos temas ambientais para a região).

Entre as outras prováveis tendências, estão o fluxo cada vez mais rápido e capilarizado de informações e de produções culturais; a facilidade de contato virtual entre as populações; a elevação do nível educacional e o domínio mais amplo da língua inglesa (hoje já bastante usada no Sudeste Asiático, mesmo em países sem vínculo histórico com país anglófono); a crescente promoção do diálogo interreligioso; e o aprimoramento dos mecanismos de cooperação no combate ao terrorismo.

Do ponto de vista econômico, poderá continuar a crescer o peso do setor de serviços, tanto em relação ao produto interno bruto como na conta corrente do balanço de pagamentos. A promoção das pequenas e médias empresas tem mostrado resultados, com participação cada vez maior desse segmento no comércio exterior.

Com o aprofundamento de arranjos de integração comercial, regional e global, o comércio intrafirma deverá continuar vigoroso. Ainda que a automação seja crescente, a elevação da renda e a futura redução da proporção da população em idade ativa deverá continuar a estimular a imigração (ou emigração, dependendo do caso) de mão de obra de baixa remuneração em diversos países da região.

Com a redução do crescimento chinês e sua economia cada vez mais voltada para o consumo doméstico, em oposição ao investimento fixo, o preço de diversas *commodities* tende a não recuperar os níveis extraordinários de alguns anos atrás (algumas das quais são importantes itens de exportação do Brasil para o Sudeste Asiático, que também exporta diversas *commodities*, especialemente a Indonésia). Analistas têm apontado que o petróleo, em particular, poderá não ter sua cotação elevada muito além da inflação ao longo das próximas décadas, em virtude do grande volume de reservas conhecidas, da emergência de outras fontes, e do estímulo às energias renováveis – não por acaso, Malásia e Brunei têm acelerado esforços para reduzir a dependência das respectivas economias em relação às exportações de hidrocarbonetos, também tendo presente o limite das reservas conhecidas nesses países.

O Sudeste Asiático tem-se engajado na ampliação de arranjos regionais voltados para a liberalização comercial. A própria Asean está em constante processo de institucionalização e liberalização intrabloco, cujo marco mais recente é a criação da Comunidade da Asean, em dezembro de 2015, que estabelece, no âmbito econômico, medidas de padronização de parâmetrros técnicos e a eliminação de obstáculos que ainda retardem a integração regional. A Asean já possui acordos de livre comércio com China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia, países com os quais negocia

um arranjo mais amplo, chamado de "Regional Comprehensive Economic Partnership". A Asean não possui tarifa externa comum e seus membros têm autonomia para negociar acordos comerciais desvinculados do bloco, de modo que há diversos acordos bilaterais de livre comércio entre membros do bloco e países de outras regiões, e outros tantos estão em negociação. Poderá ser ratificado pelos signatários o acordo da Parceria Transpacífica (TPP), assinado em fevereiro de 2016 por Malásia, Singapura, Vietnã, Brunei (da Asean), EUA, Canadá, Japão, México, Peru, Chile, Austrália e Nova Zelândia. O futuro da TPP, entretanto, é incerto, após o presidente dos EUA, Donald Trump, anunciar a retirada de seu país do acordo.

Com base nessa tentativa de vislumbrar o provável caminho que o Sudeste Asiático tomará no futuro próximo, pode-se argumentar que a região apresenta credenciais sólidas para assumir uma posição e importância ainda maior no mundo, assim como hoje tem uma posição de destaque maior do que no passado próximo, inclusive para o Brasil. Portanto, é importante tomar em conta esse quadro na busca pelo reforço dos laços com a região, o que tende a trazer benefícios maiores no futuro quanto mais cedo for feito, de modo que estaremos mais bem posicionados para as oportunidades que surgirão, como já têm surgido. As relações entre o Brasil e o Sudeste Asiático parecem ter alcançado densidade e potencial concreto que justifiquem uma abordagem estratégica específica, indo além de análises que tratam dessas relações dentro do quadro mais amplo das relações com a Ásia do Leste.

2. Promoção de maior conhecimento mútuo

Em 1999, o professor Henrique Altemani de Oliveira notava que:

> *A ampliação desse relacionamento [entre o Brasil e a Ásia] é, no entanto, dificultada por um mútuo*

> *desconhecimento. Isto é, embora a América Latina tenha noção dos produtos que deseja adquirir na região, desconhece seus sistemas culturais em geral, englobando aí as práticas econômicas, financeiras e comerciais. De outro lado, essa região asiática também desconhece a cultura organizacional latino-americana, levando a desencontros* (OLIVEIRA, 1999, p. 95).

Se essa afirmação era válida para a Ásia como um todo, incluindo países aos quais os brasileiros têm maior exposição, como Japão, China e Coreia do Sul, não menos válida era e continua sendo para o Sudeste Asiático. De forma geral, nessa região, o Brasil ainda é superficialmente associado a poucos ícones, em especial ao futebol e ao carnaval. A dimensão e mesmo a localização do Brasil são muitas vezes desconhecidas, assim como a formação social e o seu grau de desenvolvimento econômico e tecnológico (geralmente subestimado). Do mesmo modo, no Brasil, ainda é comum imaginar-se o Sudeste Asiático como uma região subdesenvolvida e sujeita a conflitos.

Concluir a superação desses esteriótipos, em grande medida inadequados ou ultrapassados, seria uma parte importante do esforço de despertar as sociedades das duas regiões para o amplo potencial de oportunidades de benefício mútuo, nas áreas empresarial, acadêmica, turística e de produção artística. Além disso, o maior contato entre povos tão distantes ajuda a promover o conhecimento sobre diferentes tradições, fomentando o respeito mútuo e a cultura de paz. O Sudeste Asiático é uma das regiões com maior diversidade social e cultural do mundo, do ponto de vista religioso, linguístico, histórico, político e até mesmo econômico.

Um dos meios mais eficientes de elevar o conhecimento mútuo é pelo turismo. Além da própria promoção turística, por meio da realização ou da participação em eventos, por exemplo, outras

iniciativas governamentais estimulam diretamente o adensamento do contato entre as duas regiões. O Brasil possui acordo de isenção parcial de visto para fins de turismo com Tailândia, Filipinas, Malásia e Singapura. Com esses mesmos países, estão em vigor acordos sobre serviços aéreos, que lançam as bases jurídicas para o estabelecimento de linhas aéreas comerciais entre as duas regiões e arranjos de cooperação, incluindo, possivelmente, códigos compartilhados. Essas iniciativas têm-se mostrado úteis no fomento dos laços de turismo e negócios entre os países do Sudeste Asiático e o Brasil.

Algumas circunstâncias devem favorecer um considerável aumento, no médio prazo, dos fluxos de viagens entre o Sudeste Asiático e o Brasil. O próprio crescimento demográfico, discutido na sessão anterior, deve levar a um incremento natural no número de turistas. Não menos importante, o esperado aumento da renda da população desses países deverá refletir-se nesse processo, como parece já ocorrer entre os brasileiros: a elevação da renda ocasionou, em um primeiro momento, um maior número de viagens regionais ou para países próximos, mas, num segundo momento, mais e mais pessoas se veem com interesse e condições financeiras de realizar viagens de longa distância.

Outra frente de grande importância no aprimoramento do conhecimento mútuo é o contato cultural. Em vários países do Sudeste Asiático são razoavelmente bem conhecidas algumas manifestações culturais brasileiras, como a Bossa Nova, a capoeira e o jiu-jitsu brasileiro. Os grandes nomes da história do futebol brasileiro são frequentemente lembrados, e diversos jogadores brasileiros atuam com destaque nos times locais. O chamado "sertanejo universitário" tem-se popularizado nas casas noturnas, sendo muitas vezes o único gênero estrangeiro tocado além do pop e o rock em língua inglesa. Há certamente amplas oportunidades

a serem concretizadas, inclusive do ponto de vista comercial, como a realização de turnês de artistas brasileiros populares, contratos entre clubes de futebol e de outras modalidades para treinamento e intercâmbio de jogadores, entrada de marcas de produtos esportivos associadas à imagem do Brasil, e expansão de restaurantes especializados na cozinha brasileira.

No meio acadêmico, ainda são incipientes as iniciativas de aproximação com foco específico nas relações entre o Sudeste Asiático e o Brasil, não obstante já existirem alguns fóruns de debate, envolvendo a sociedade civil, com escopo mais amplo, abarcando a Ásia do Leste como um todo. Nesse âmbito maior, podem ser citados a Rede Universitária do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (Focalal); o Observatório América Latina-Ásia-Pacífico; e as atividades de cooperação entre universidades e *think tanks* brasileiros com homólogos asiáticos. No que concerne especificamente às relações com o Sudeste Asiático, há ainda poucas mas promissoras iniciativas, como a parceria entre a Fundação Getulio Vargas e a Asean Foundation, estabelecida em 2012, e os estudos que o IPEA desenvolveu em colaboração com instituições do Vietnã, em anos anteriores. Algumas universidades da região possuem leitorado de lingua portuguesa com professores brasileiros. Poderia ser planejada, no futuro, a realização de seminário ou fórum acadêmico dedicado especificamente às relações entre o Brasil e o Sudeste Asiático, com um foco claro capaz de atrair segmentos da sociedade civil para os quais há oportunidades inexploradas. Do mesmo modo, seria importante estimular maior intercâmbio universitário. Há, hoje, relativamente poucos estudantes e professores brasileiros em instituições no Sudeste Asiático e os programas brasileiros de intercâmbio têm presença ainda incipiente nessa região (o Ciência sem Fronteiras contempla algumas universidades locais).

Algumas ações recentes, tanto por parte do Brasil quanto de países do Sudeste Asiático, possibilitaram a aproximação de grupos de determinados perfis, com alta capacidade de formação de opinião e de elaboração de políticas públicas. Em 2012, o Brasil convidou diplomatas de todos os países da Asean para participar de curso especificamente designado para aqueles profissionais, com palestras e visitas a órgãos e empresas. De modo a elevar a percepção geral que se tem do Brasil em uma região onde o país ainda é relativamente pouco conhecido, é muito positivo dar maior divulgação às áreas de excelência do Brasil, como em pesquisa agropecuária, indústria aeronáutica e doenças tropicais. Do outro lado do globo, Singapura convida personalidades de outros países para conhecer as políticas de maior sucesso do país, por meio do "S R Nathan Fellowship", do qual já participaram autoridades brasileiras. A Tailândia é bastante ativa na organização de missões de jornalistas brasileiros ao país, e há iniciativas com objetivo semelhante no âmbito do Focalal. Programas de bolsas e missões específicas também são organizados por outros países.

As visitas de delegações parlamentares também se tornaram mais comuns nos últimos anos, tendo sobretudo as políticas sociais brasileiras despertado grande interesse de alguns países da região. Dezenas de parlamentares da Indonésia visitaram o Brasil, que também recebeu recentemente, em diferentes ocasiões, delegações parlamentares de Vietnã, Filipinas e Timor-Leste. Também nos últimos anos, diversos grupos parlamentares de amizade foram criados para estimular a interlocução entre o Congresso Nacional e os legisladores dos países da Asean.

Existem ao menos duas cidades-irmãs do Brasil e de países da Asean: Rio de Janeiro e Batangas (Filipinas) e Manaus e Banjarmasin (Indonésia). Iniciativas desse tipo, que poderiam ser aprofundadas, podem servir de instrumento para a divulgação cultural e histórica

das cidades de cada parte, com efeito multiplicador na promoção do conhecimento mútuo.

3. Contínuo aprimoramento do quadro institucional

O Brasil mantém relações diplomáticas com todos os dez membros da Asean e Timor-Leste e conta com embaixadores residentes em oito dos onze países (as exceções são Brunei, Camboja e Laos), os quais também possuem embaixadas residentes em Brasília. As relações do Brasil com esses países teve um perfil semelhante à que se pode esperar de países de consideráveis dimensões mas muito distantes entre si: sempre foi, de forma geral, bastante amistosa, sem grandes atritos, mas com muito espaço inexplorado. Nas últimas décadas, as relações ganharam bastante substância, sobretudo por meio de maior diálogo político e pela busca de novos mercados. Desse modo, as relações do Brasil com aqueles países podem ser caracterizadas por uma linha ascendente, em que iniciativas de "desbravamento" tomadas na base dessa linha, como trocas de visitas políticas de alto nível ou de missões comerciais, vão frutificando em ações cada vez mais capilarizadas, garantindo-lhe uma dinâmica crescentemente autônoma, com maior envolvimento de instituições executivas e atores privados.

Como mencionado na sessão introdutória, o Brasil possui hoje mais de 60 acordos com países do Sudeste Asiático, resultado de um esforço genuíno de aproximação a que os dois lados se lançaram, sobretudo nas últimas décadas. Com a Indonésia, em particular, o Brasil estabeleceu sua única Parceria Estratégica na região, durante visita presidencial realizada em 2008, tendo no ano seguinte adotado minucioso plano de ação para implementação da parceria. Implementar todos esses acordos, especialmente os que envolvem cooperação e diálogo bilateral, é certamente um grande desafio, que requer perspicácia e senso prático, tendo em vista os limites de capacidade de execução de cada parte.

Um dos temas que mais despertam a atenção dos países da Asean em relação ao Brasil são as políticas de redução da pobreza, o que impulsionou o envio ao Brasil de diversas missões oficiais na área. De modo a dar uma resposta otimizada e factível a essa forte demanda, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome criou seminários periódicos, aos quais vários países são simultanemante convidados, o que se mostrou muito útil e econômico, em termos de recursos humanos, para a implementação dos acordos que estipulavam maior diálogo em temas sociais.

Outros acordos preveem o estabelecimento de instâncias de diálogo político bilateral, com convocações periódicas. Esse tipo de arranjo oferece o grande benefício de propiciar o engajamento de diversos órgãos e entidades privadas para tratar, de forma coordenada, de temas específicos do relacionamento bilateral, como minas e energia, agricultura e pecuária, comércio e investimentos, entre outros. Conforme são identificados temas prioritários de interesse comum, é natural a criação de mais mecanismos dessa natureza, de grande utilidade para aprofundar o diálogo político, planejar ações de cooperação, ou promover o comércio e os investimentos.

Ainda que as nossas relações com o Sudeste Asiático já possuam alguns canais próprios até mesmo no nível técnico, continua sendo de fundamental importância a realização de visitas políticas de alto nível. As visitas presidenciais brasileiras mais recentes foram realizadas em 2014 (Singapura) e 2008 (Indonésia, Vietnã e Timor-Leste). Em contrapartida, o Brasil recebeu, nos últimos anos, visitas de chefe de estado ou governo de Timor-Leste (2011 e 2008), Filipinas (2009), Indonésia (2008) e Singapura (2008). Visitas de chanceleres e de outros ministros têm sido mais frequentes. A intensificação dos contatos políticos em alto nível, além de solidificar a amizade entre os países, tem a importante

função de lançar as bases para novas iniciativas, contribuindo para o aprimoramento da moldura institucional de cada relacionamento bilateral.

Ocorre, ainda, a ampliação de nossa capacidade de ação diplomática *in loco*. Em 2010, foi criada a Embaixada residente do Brasil em Myanmar – uma atitude considerada muito oportuna e até mesmo visionária, uma vez que foi tomada pouco antes de aquele país ingressar em um dos mais acelerados processos de abertura política dos últimos tempos, o que nos colocou em posição privilegiada. Recentemente, várias Embaixadas do Brasil em países do Sudeste Asiático tiveram seu quadro diplomático reforçado, como resultado de remanejamento de lotações em adaptação às novas circunstâncias. No início de 2014, foi instalada a primeira adidância de defesa do Brasil na região, sediada em Jakarta e com atuação oficial também junto à Tailândia e ao Vietnã. Essas recentes mudanças refletem a crescente percepção de que o Sudeste Asiático ocupa e deverá ocupar uma posição de destaque cada vez maior em nosso "radar".

Linhas de ação para aprofundar as relações do Brasil com o Sudeste Asiático também são discutidas em fóruns e mecanismos de cunho regional, criados, em geral, há relativamente pouco tempo. O mais antigo (e, talvez por esse mesmo motivo, o mais abrangente) é o mencionado Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste – Focalal, que reúne 36 países, sendo 20 da América Latina e 16 da Ásia do Leste. Outros mecanismos e canais de diálogo político mais específicos foram criados posteriormente, com destaque para a Reunião Ministerial Mercosul-Asean (2008) e o diálogo Brasil-Asean, que não possui um forum institucionalizado. O Observatório América Latina-Ásia-Pacífico, criado em 2012 sob a égide da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), oferece uma interface com o meio acadêmico, que tende a ser

aprofundada por esse ou outros meios. No âmbito dos negócios, envolvendo o setor privado, Singapura criou, em 2004, o Latin Asia Business Forum, que ocorre bienalmente no país. Empresários brasileiros em Singapura juntaram esforços com membros do setor privado local para criar a Câmara de Comércio Brasil-Sudeste Asiático, em 2014, com importante ação na promoção de eventos e na divulgação de oportunidades. A Câmara de Comércio Mercosul--Asean, com sede no Uruguai e filiais em outros cinco países dos dois blocos, tem ajudado a promover missões comerciais e de investimentos.

Um dos desafios das relações entre o Brasil e o Sudeste Asiático é fazer os resultados das discussões empreendidas nos fóruns regionais repercutirem em ações concretas e sustentadas ao longo do tempo. Esforços nesse sentido têm sido feitos, como a criação do "Vision Group" do Focalal. Outro ponto que merece atenção é a necessidade de atribuir a cada mecanismo os objetivos e as instâncias pertinentes, evitando esforços duplos e mantendo a coordenação, uma vez que os mecanismos se sobrepõem geograficamente.

Como se pode depreender do formato de alguns dos mecanismos birregionais mencionados acima, o Brasil é comumente visto, pela Asean, dentro do contexto maior das relações com a América Latina ou com o Mercosul. Sendo assim, é importante ter presente os desenvolvimentos no relacionamento dos vizinhos latino--americanos com os países da Asean, de modo a acompanhar as tendências e manter o dinamismo. O Brasil tem tomado importantes iniciativas para conferir maior dinamismo a suas relações com a região, muitas das vezes sendo pioneiro na América Latina, como na adesão ao Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático, em 2012, e a designação de embaixador junto à Asean, em 2011. Por outro lado, o fato de alguns de nossos vizinhos

possuírem acordos de livre comércio ou fazerem parte de grupos regionais em comum com países da Asean, como a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC), criam oportunidades especiais para eles que nos estimulam a buscar também novos vínculos com a região.

Isso nos remete à necessidade constante do Brasil de planejar estrategicamente e de forma coordenada as relações com o Sudeste Asiático, antevendo tendências e moldando seu desenvolvimento de forma ativa. Para isso, é muito importante ouvir os diversos atores com interesse nos temas que constituem nossa agenda com aqueles países, entre os quais membros do meio acadêmico, empresarial e do próprio quadro diplomático. Exemplos desse tipo de exercício são a reunião de coordenação de chefes de missão diplomática, presidida em nível de secretário-geral, os Diálogos sobre Política Externa, realizados em 2014, e os esforços de aproximação do Itamaraty com a sociedade civil por meio das redes sociais.

Uma das principais formas de sedimentar as boas relações com o Sudeste Asiático é por meio do desenvolvimento de uma agenda de cooperação. Há forte convergência com os países da Asean nesse sentido, o que se reflete nos temas dos acordos bilaterais assinados desde a década passada, entre os quais os relativos a cooperação técnica (3 acordos); energias renováveis (3); temas sociais (3); educação (2); esporte (2); agricultura (2); ciência e tecnologia (2); e saúde (1). Com Timor-Leste, a agenda de cooperação é bastante extensa e com implementação contínua por meio de programas executados com o apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Algumas possibilidades de cooperação com países da região mostram-se particularmente promissoras. O combate a doenças tropicais, em especial aquelas transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti*, é um desafio em comum do Brasil e dos países da região, e

há inovações científicas relevantes sendo desenvolvidas em países como Malásia, Singapura e Filipinas a esse respeito. A promoção do etanol combustível é outro ponto de grande convergência de interesses (Tailândia, Filipinas e Indonésia, por exemplo, têm grande produção de cana-de-açúcar e dependem da importação de hidrocarbonetos), para cuja implementação seria importante o engajamento do setor privado.

Tendo em conta a existência de vários campos em que o Brasil e países daquela região acumularam uma boa capacidade técnica, e o objetivo compartilhado de elevar o perfil de cooperação em outras regiões, começam a ser discutidas possibilidades de cooperação trilateral, o que deve ganhar fôlego no futuro. Na África, em especial, diversos países enfretam desafios já conhecidos do Brasil e do Sudeste Asiático, em razão de semelhanças climáticas, geográficas ou mesmo sociais. Em alguns casos, a cooperação também pode ser vista como oportunidade para o Brasil aprimorar seu domínio tecnológico, por meio de troca de experiências e de conhecimento, e também para desenvolver parcerias privadas, como no oferecimento de consultoria especializada para o fomento de atividades econômicas locais.

Outra esfera em que o Brasil tem buscado estreitar seus contatos com o Sudeste Asiático é a multilateral. As semelhanças entre os objetivos e desafios do Brasil e daqueles países, principalmente em termos de busca pelo desenvolvimento econômico, combate à pobreza, acesso a medicamentos e proteção da biodiversidade, tornam natural uma aproximação nas mesas de negociação sobre os grandes temas de interesse global, por meio, inclusive, da participação em comum em grupos de países com posições afins (como ocorre ou ocorreu no contexto do G77, o "G20" na OMC, e o Grupo de Países Megadiversos). Também por esse motivo, são comuns os apoios mútuos em órgãos multilaterais,

como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO).

Com o aumento do peso econômico do Sudeste Asiático no mundo, pode-se esperar que a região desperte maior atenção do restante do globo e que os países da região busquem maior protagonismo nos mecanismos mais importantes para seus interesses. Dessa forma, torna-se ainda mais relevante prosseguir com o estreitamento do diálogo com os países do Sudeste Asiático, nos temas tradicionais, como manutenção da paz e fomento ao comércio, e em temas cada vez mais prementes, como meio ambiente e combate ao terrorismo. Também deverão prosseguir as discussões com relação à reforma do Conselho de Segurança da ONU.

As discussões em torno da questão do Mar da China Meridional são acompanhadas com grande atenção em todo o mundo, na medida em que envolve também interesses de países de fora da região, como a operação de rotas comerciais. Como importante parceiro econômico e interlocutor político dos países do Leste Asiático, interessa ao Brasil continuar a acompanhar as discussões entre os países da Asean e a China sobre o estabelecimento de um Código de Conduta sobre o Mar da China Meridional, importante medida que visaria impedir atitudes que desgastem as relações entre os países da região.

3.1. Formalização das relações do Brasil com a Asean

Criada em 1967 por cinco dos atuais dez membros, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) é o mecanismo de integração regional mais abrangente da Ásia, na medida em que, além de promover uma cooperação multitemática intrabloco, ocupa posição central na articulação de mecanismos de diálogo envolvendo países da Ásia do Leste e de outras regiões.

O mecanismo de maior importância dentro desse contexto amplo é a Cúpula da Ásia do Leste, que reúne anualmente, no país que esteja presidindo a Asean, os chefes de estado ou governo dos dez países do grupo e de oito dos seus dez "Parceiros de Diálogo" (EUA, China, Rússia, Japão, Índia, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia – União Europeia e Canadá não são membros da Cúpula, apesar de serem parceiros de diálogo da Asean).

A categoria de "Parceiro de Diálogo" é o nível mais alto de interlocução da Asean com países extrarregionais. Consultas entre a Asean e seus parceiros de diálogo ocorrem ao menos uma vez ao ano, em nível de chanceler, além de serem comuns Cúpulas bilaterais em nível de chefe de estado/governo. A cada um dos dez parceiros de diálogo é atribuído um coordenador entre os dez membros da Asean, com alternância a cada três anos. Ademais das consultas em mais alto nível, são frequentes reuniões de altos funcionários e de grupos de trabalho. Os parceiros de diálogo mantêm uma abrangente agenda de cooperação com a Asean, geralmente estabelecida em planos de ação quinquenais, e a maioria desses países possui embaixador residente exclusivamente junto à Asean.

No fim de 2015, a Asean concluiu uma nova fase de institucionalização interna, com a formação da "Comunidade da Asean", assentada sobre os pilares político e de segurança; econômico; e sociocultural. Com isso, a Associação planeja aprofundar a integração regional, com maior engajamento da população, mais canais diretos de cooperação, a conclusão da eliminação de tarifas comerciais, e a liberalização nos campos de serviços, investimentos e fluxo de mão de obra, entre outros objetivos. Um dos principais tópicos de discussão na Associação hoje é a intenção de Timor-Leste de se tornar seu 11º membro. Caso a Asean confirme a adesão de Timor-Leste, o que poderá ocorrer

nos próximos, o país será uma interceção entre a Comunidade dos Países de Língua Portuesa (CPLP) e aquela Associação.

O diálogo do Brasil com a Asean como bloco insere-se em um processo de gradativa aproximação e intensificação de contatos. Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso encontrou-se em Kuala Lumpur com o então secretário-geral da Asean, Ajit Singh, que por sua vez visitaria o Brasil em 1997 (Ajit Singh havia sido embaixador da Malásia no Brasil na década anterior). Em 1996 foi realizado almoço de trabalho entre os ministros de assuntos econômicos do Mercosul e da Asean, em Singapura, quando o Brasil foi representado em nível de secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda. A atual fase de aproximação teve início durante encontro informal entre os chanceleres do Mercosul e da Asean em 2007, à margem de reunião do Focalal em Brasília. No ano seguinte, foi formalmente realizada a Reunião Ministerial Mercosul-Asean, em Brasília, com a Copresidência de Brasil e Tailândia. Em 2009, autoridades dos dois grupamentos reuniram-se em Nova York. Um desafio imediato nesse âmbito é renovar o impulso do diálogo birregional, o que se refletiria, concretamente, na realização de novas sessões de alto nível e na conclusão de um plano de ação simples e factível, o qual foi objeto de discussão na reunião de 2009.

Complementarmente à via birregional (no âmbito do Mercosul), foi dado prosseguimento a um processo de aproximação próprio do Brasil com a Asean. Diversos encontros foram mantidos por altos representantes do governo brasileiro com o secretário-geral da Associação, com o intuito de analisar as diferentes oportunidades de intensificação das relações. Em 2011, o Brasil participou, pela primeira vez, em nível de chanceler, do segmento ministerial da Cúpula da Asean, na Indonésia, alguns meses após ter designado embaixador junto à Associação (cargo exercido pelo

embaixador junto à Indonésia, em cumulatividade). Em 2012, foi concluído o passo mais concreto, até o momento, nesse processo de aproximação por parte do Brasil: a adesão ao Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático (TAC, hoje com 33 signatários), que sinalizou a disposição do país de construir uma relação densa e mutuamente benéfica com a região.

Como um ator com interesses universais, é natural que o Brasil continue engajado no aprimoramento do perfil de sua relação com o Sudeste Asiático, cuja agenda ainda guarda grande potencial inexplorado. Do ponto de vista político-institucional, o Brasil vê-se diante do desafio de construir efetivamente uma agenda de diálogo e cooperação com a Asean como um todo, além das agendas bilaterais tradicionais mantidas com seus membros individualmente e do aguardado plano de ação Mercosul-Asean. Essa abordagem regional poderá mostrar-se muito útil no desenvolvimento de iniciativas de interesse simultâneo do Brasil e de vários países daquela região, como em energias renováveis, monitoramento florestal e esportes, na medida em que propiciaria ganhos de escala. Ações nesse sentido estão sendo tomadas, com a identificação de campos de cooperação mais promissores e a subsequente discussão de arranjos formais de interação nessas áreas, inclusive por meio da possível assinatura de memorandos de entendimento.

Um passo importante que poderá ser dado no futuro, com a cristalização de um relacionamento formal com a Asean, é a atribuição ao Brasil do *status* de Parceiro de Diálogo da Associação. Muito se tem discutido, no âmbito da Asean, sobre uma revisão da moratória que o bloco tem implementado, desde 2000, em relação à atribuição desse *status* a mais países[7]. Noruega e Paquistão possuem

7 Ministério dos Negócios Estrangeiros da Indonésia. Disponível em: <http://www.kemlu.go.id/en/berita/siaran-pers/Pages/ASEAN-Reviews-Moratorium-on-Dialog-Partner-and-ASEAN-Partnership-Cooperation-Post-Bali-Concord-III.aspx>. Acesso em: 16 maio 2016. Secretariado da ASEAN.

o *status* de "Parceiros de Diálogo Setoriais" e tencionariam elevar seu perfil ao de "Parceiro de Diálogo", assim como vários outros países o desejam. O Brasil tem condições especialmente favoráveis para assumir essa condição, em vista de seu peso econômico e de sua atuação global, com papel de destaque em fóruns multilaterais e em grupos de cooperação e diálogo (como o BRICS, que possui três membros que são parceiros de diálogo da Asean). A elevação do perfil institucional de relacionamento do Brasil com a Asean colocaria a agenda entre os dois atores dentro de parâmetros mais claros, com reuniões regulares e com projetos de cooperação mais definidos. Além disso, elevaria as credenciais do Brasil para participar de mecanismos de diálogo específicos relacionados à Asean, os quais se têm mostrado cada vez mais relevantes dentro do teatro geopolítico asiático.

4. Identificação e concretização do potencial econômico-comercial

Talvez muitos ficassem surpresos ao tomarem conhecimento de que sete portos no Sudeste Asiático têm uma movimentação anual de contêineres superior à do Porto de Santos, o mais movimentado da América Latina[8]. Do mesmo modo, pode supreender o fato de que quatro aeroportos no Sudeste Asiático (em Singapura, Jakarta, Bangkok e Kuala Lumpur) têm movimentação anual de passageiros superior à do Aeroporto de Guarulhos, o maior da América Latina[9]. O número de estrangeiros que visitam anualmente Malásia (27 milhões), Tailândia (24 milhões) e

Disponível em: http://www.asean.org/?static_post=asean-s-strategy-towards-its-dialogue-partners-and-asean-plus-three-process-by-s-pushpanathan>. Acesso em: 16 maio 2016.

8 American Association of Port Authorities. Disponível em: <http://aapa.files.cms-plus.com/PDFs/WORLD PORT RANKINGS 2009.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

9 Airports Council International. Disponível em: <http://www.aci.aero/Data-Centre/Monthly-Traffic-Data/Passenger-Summary/12-months>. Acesso em: 16 maio 2016.

Singapura (15 milhões) é bastante superior ao de vários países com os quais os brasileiros estão mais habituados, como o Japão (13 milhões)[10]. Esses dados marcantes levam à constatação de que a população do Sudeste Asiático está profundamente integrada ao mundo exterior, comercializando intensamente com outros países e recebendo ou realizando grande volume de visitas de turismo e negócios (e dispondo de renda suficiente para tais viagens).

Apesar de a população somada dos países da Asean ser três vezes maior que a do Brasil, o comércio extrabloco da Asean é cerca de cinco vezes maior que o comércio exterior brasileiro[11]. Considerando as boas perspectivas de crescimento da Asean e sua forte integração ao mercado externo, o Brasil poderá ver a região, cada vez mais, como um importante parceiro na busca por elevar a participação do comércio exterior no seu produto interno bruto. Enquanto a relação entre comércio exterior e PIB nominal é de 20,4% no Brasil (em 2015), na Asean esse índice é de cerca de 85%, sendo o membro com menor índice a Índonésia, com 40%. A intensificação do comércio com a Asean também contribuiu, e deverá contribuir ainda mais, para a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil, o que foi muito positivo na mitigação dos efeitos das últimas crises econômicas. Considerando que 76% do comércio exterior dos países da Asean são realizados com países de fora do bloco – nível que se tem mantido relativamente constante –, a disposição de diversificar parceiros comerciais parece ser uma característica compartilhada com o Brasil.

Conforme demonstram as tabelas seguintes, o comércio entre o Brasil e a Asean expandiu-se intensamente nas últimas décadas. Na década de 1990, essa expansão apenas acompanhou o

10 Organização Mundial do Turismo. Disponível em: <http://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284416899>. Acesso em: 16 maio 2016.

11 Cálculos feitos com base em dados disponíveis no portal da ASEAN: <http://www.asean.org/storage/2016/01/statistic/table18_asof21Dec2015.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

crescimento geral do comércio exterior brasileiro, de modo que o peso da Asean sobre o comércio global do Brasil chegou a apresentar leve queda, de 2,3% para 2,1%. Na decada de 2000 houve uma grande mudança nesse quadro, tendo o comércio do Brasil com a Asean crescido muito mais intensamente do que com o resto do mundo, elevando a participação da Associação em nosso comércio a 3,5%. Recentemente, apesar da queda no valor comercializado, a Asean continuou a destacar-se como um sólido parceiro comercial, com a participação em nosso comércio chegando a 5,1%. Caso fosse tomada como um país, a Asean já seria o quarto maior parceiro comercial do Brasil, logo após a Argentina e à frente de grandes parceiros tradicionais como Alemanha e Japão.

Comércio Brasil-Asean, em milhões de US$

Ano	Exportação	Importação	Saldo brasileiro	Corrente
1990	1,039	132	907	1,172
2000	921	1373	-451	2,294
2010	6,606	6,767	-160	13,374
2011	9,344	8,399	945	17,744
2012	10,214	8,332	1,882	18,547
2013	9,022	8,805	216	17,827
2014	11,349	8,624	2,725	19,974
2015	10,703	7,303	3,399	18,007
2016	10, 616	6,004	4,612	16,621

Participação da Asean no comércio exterior do Brasil

(continua)

Ano	Exportação	Importação	Total
1990	3,3%	0,6%	2,3%
2000	1,7%	2,5%	2,1%
2010	3,3%	3,7%	3,5%
2011	3,6%	3,7%	3,7%
2012	4,2%	3,7%	4,0%

(conclusão)

2013	3,7%	3,7%	3,7%
2014	5,0%	3,8%	4,4%
2015	5,6%	4,3%	5,0%
2016	5,7%	4,4%	5,1%

Nos últimos anos, a participação da Asean no comércio exterior brasileiro cresceu sobretudo do lado das exportações do Brasil (em grande medida, *commodities* agrícolas como soja, açúcar e milho; minério de ferro; e petróleo). Como resultado, o Brasil tem registrado expressivos superávites em seu comércio com a Asean.

Dar continuidade à forte expansão do comércio do Brasil com os países da Asean poderá mostrar-se ainda mais desafiante no futuro do que foi até o momento. A Asean responde por 5,1% do comércio exterior brasileiro, porcentagem já igual à da participação da Asean no comércio mundial, considerando o comércio extrabloco[12]. Do mesmo modo, o Brasil responde por 1,04% do comércio extrabloco da Asean, porcentagem semelhante à da participação do Brasil no comércio mundial, que é de 1,11% (2015). É como se o Brasil e a Asean já tivessem alcançado uma relação comercial de intensidade "normal", sendo necessários, cada vez mais, esforços adicionais para sustentar a elevação do perfil comercial que as duas partes mantêm entre si.

Ainda que seja útil uma visão de conjunto sobre o comércio do Brasil com a Asean, é preciso ter em mente que cada país da Associação tem regras e características próprias nas suas relações comerciais. As negociações para acesso ao mercado de carnes, por exemplo, ocorrem pela via bilateral (com o país, não com a Asean), o que resulta em um processo de incremento das trocas comerciais mais complexo e difuso (para alguns países da Asean, por exemplo,

12 Cálculos feitos com base em dados disponíveis no portal da ASEAN, disponíveis em <http://www.asean.org/storage/2016/01/statistic/table18_asof21Dec2015.pdf>. Acesso em: 16 maio 2016.

o Brasil está habilitado a vender carnes, enquanto para outros, não). É importante, portanto, analisar a tendência do comércio do Brasil com cada país-membro do bloco.

Evolução do comércio entre o Brasil e os membros da Asean[13]

País	2009	2014	2015	2016	Cresc. 2009-2016	Brasil /total*
Indonésia	2 138 109 872	4 041 569 840	3 555 713 511	3 429 885 092	60%	1,21%
Singapura	1 956 148 095	4 152 198 713	2 677 274 763	3 253 995 194	66%	0,41%
Tailândia	2 402 740 479	4 078 199 303	3 422 563 494	3 058 687 318	27%	0,82%
Malásia	2 036 158 773	3 448 087 358	3 366 996 997	3 027 468 449	49%	0,90%
Vietnã	564 424 111	3 173 408 154	3 913 102 423	2 999 482 019	431%	1,19%
Filipinas	614 919 518	995 792 724	983 111 870	631 462 711	3%	0,76%
Myanmar	9 206 998	36 955 731	42 224 666	187 204 947	1933%	0,19%
Camboja	12 670 206	45 699 905	43 558 228	30 328 704	139%	0,17%
Laos	242 392	688 165	587 174	1 273 006	425%	0,01%
Brunei	636 615	1 620 200	1 923 849	794 466	25%	0,01%

* Denota a proporção do comércio daquele país com o Brasil em relação ao comércio global do mesmo país, em 2015 (último ano com os dados necessários disponíveis).

Entre os cinco países com os quais o Brasil mantém um comércio mais substancial na Asean, o crescimento das trocas nos últimos 7 anos ficou entre 27% e 431% – sempre consideravelmente superior à média do crescimento do comércio global brasileiro no período, de 15%. Com esses países, o Brasil já mantém um comércio bilateral em valor semelhante ao mantido com diversos países sul-americanos, inclusive no Mercosul. Apesar da queda em 2016,

13 Cálculos realizados com base em dados disponíveis no portal AliceWeb <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/> e no *website* da Organização Mundial do Comércio, disponíveis em <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFReporter.aspx?Language=E>. Acesso em: 30 jan. 2017.

chama a atenção o forte crescimento do comércio com o Vietnã nesse período, em virtude sobretudo de forte incremento na venda de milho e outros produtos básicos do Brasil e no crescimento das compras brasileiras de máquinas produzidas no Vietnã (setor que tem crescido rapidamente naquele país). Com os demais países também foram registrados crescimentos muito expressivos, mas esses dados devem ser considerados com cautela, em razão do baixo valor de base.

Como se percebe pela última coluna, a importância do Brasil no comércio exterior total de cada país varia consideravelmente. Fatores como o grau de complementaridade econômica, a existência de comércio intrafirma, e o perfil comercial de cada país (como reexportador de manufaturados, por exemplo) ajudam a explicar essas diferenças. Mas o dado é em certa medida sugestivo a respeito do potencial existente em cada país para a intensificação das relações comerciais com o Brasil. Com base nisso, podem ser realizados estudos de inteligência comercial identificando produtos intensamente exportados do Brasil para o mundo e intensamente importados por determinado país da Asean, mas que o Brasil ainda não exporta para esse país (há alguns anos, o governo brasileiro realizou estudos semelhantes com relação à Indonésia e ao Vietnã). Em vista dos resultados, poderiam ser organizadas missões comerciais com foco específico nos setores de maior potencial, incluindo seminários e rodadas de negócios. O caso de Myanmar parece merecer especial atenção para esse tipo de iniciativa, tendo em vista a recente abertura política do país, o forte crescimento econômico, a rápida integração aos fluxos de comércio exterior e de investimento externo, o amplo mercado consumidor potencial e a baixa participação do Brasil no total do comércio exterior do país (0,19%). A quadriplicação do comércio com Myanmar em 2016, motivada quase exclusivamente pelas vendas de açúcar, revela o grande potencial inexplorado. Esse tipo de iniciativa também

poderia contribuir para os necessários esforços voltados para a diversificação das exportações brasileiras para os países da Asean, hoje muito concentradas em alguns produtos básicos (milho, soja, açúcar, minério de ferro, etc.).

Entre os setores de maior valor agregado, nos quais o Brasil tem ganhado mais espaço na região mas ainda há amplo potencial de crescimento, estão os de aeronaves, defesa e armas. O setor de fármacos e equipamentos de saúde deverá ter forte incremento de demanda, em razão do aumento da renda e da urbanização ao mesmo tempo em que se eleva a idade média da população. Mesmo em setores nos quais o Brasil não disponha de vantagem comparativa nos segmentos de preço mais baixo, há potencial crescente para produtos em segmentos específicos que valorizem qualidade e originalidade (vantagens competitivas), como na indústria da moda e de cosméticos, tendo em vista a forte elevação do nível de renda na região e a disseminação da "marca Brasil", que também remete a beleza, saúde e boa disposição. Deve-se ter presente, ainda, o provável crescimento da demanda por serviços, em função da crescente internacionalização desse setor e o aumento da renda e da urbanização. A participação das pequenas e médias empresas no comércio exterior deverá aumentar na região, o que estimula o contínuo aprimoramento e divulgação das ferramentas "online" já existentes que facilitam a aproximação entre compradores e vendedores, sem necessidade de deslocamento físico para a realização de negócios.

Diante da consolidação dos países da Asean como parceiros comerciais de peso e com bom potencial de crescimento e diversificação das trocas, torna-se mais propícia a constituição de instâncias que facilitem a articulação entre os empresários de parte a parte. Como mencionado, nos últimos anos, foram criadas a Câmara de Comércio Brasil-Sudeste Asiático, em Singapura, e a

Câmara de Comércio Mercosul-Asean, sediada em Montevideo. Eventos empresariais, como fóruns, seminários e feiras com temas específicos poderão se tornar mais comuns. Desde 2004, Singapura realiza o Latin Asia Business Forum; entre 2009 e 2012, foram realizadas três edições do Asean-Latin American Business Forum, em Bangkok e Jakarta; em 2011, o Brasil realizou o seminário "Brazil-Asean: Round Table on Trade and Investment", à margem da Cúpula da Asean, em Bali. Iniciativas dessa natureza poderão tornar-se mais regulares, assim como poderá ser discutido com entidades representativas do setor privado o interesse na criação de um Conselho Empresarial Brasil-Asean ou instância semelhante. Esses ambientes de discussão, envolvendo o setor privado, se somariam àqueles promovidos pelos respectivos governos, como as reuniões dos mecanismos de promoção de comércio e investimentos, hoje estabelecidos com Indonésia, Singapura, Tailândia e Malásia. Mais empresas brasileiras também poderiam realizar a promoção de seus produtos e serviços com escritórios próprios na região (já há cerca de 15 empresas brasileiras com escritórios no Sudeste Asiático, a grande maioria em Singapura).

Naturalmente, a expansão do comércio bilateral não é determinada simplesmente pela eficiência das atividades de promoção comercial. São igualmente ou até mais preponderantes fatores como a estrutura econômica do país (vantagens comparativas, complementaridades, taxa de câmbio, infraestrutura logística, burocracia, juros, diversificação da indústria, tecnologia, ganhos de produtividade, taxa de investimento fixo), as regras que facilitam o comércio bilateral (eventuais arranjos de liberalização ou preferência comercial; regime tarifário) e as ferramentas de defesa comercial e acesso a mercado (mecanismo eficiente de solução de controvérsias, observância dos princípios de economia de mercado, eliminação de barreiras não tarifárias, medidas *antidumping*).

Com relação a esses pontos, é importante ter presente as mudanças no quadro institucional das relações comerciais dos países do Sudeste Asiático com outros países cujas empresas competem com as brasileiras (afinal, comércio envolve concorrência), como os arranjos de liberalização comercial. Cabe ter presente que a Asean possui acordos de livre comércio com China, Coreia do Sul, Japão, Índia, Austrália e Nova Zelândia, a maioria em vigor desde 2010; diversos países da Asean mantêm vários acordos bilaterais de livre comércio e negociam outros tantos; e alguns desses países deverão ainda fazer parte da Parceria Transpacífica, que estabelece regras novas no tocante a comércio, investimentos, serviços e mão de obra. Após a Reunião Ministerial Mercosul-Asean, em 2008, a delegação brasileira teria afirmado à mídia que ainda seria cedo tratar de uma negociação comercial entre os dois blocos, mas que isso não estaria descartado e seria importante caminhar nesse sentido[14]. Seria positivo aprofundar os estudos sobre o eventual interesse brasileiro em uma iniciativa dessa natureza.

Com Timor-Leste, único país do Sudeste Asiático que não é membro da Asean, o comércio bilateral ainda é muito reduzido (6,6 milhões, em 2016), concentrado do lado das exportações brasileiras, que, apesar do baixo valor absoluto, chegam a representar 0,77% das importações totais timorenses. O fato de a língua portuguesa ser o idioma oficial do país pode ser um fator facilitador para a penetração de empresas brasileiras, com especial potencial para a prestação de serviços em áreas como engenharia de transportes, na qual o país tem investido fortemente.

14 Jornal *O Estado de S. Paulo*. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mercosul-e-asean-deixam-de-lado-negociacao-comercial,282920>. Acesso em: 16 maio 2016.

4.1. Promoção de investimentos

O Sudeste Asiático também deverá ser um parceiro cada vez mais importante do Brasil em termos de investimentos. De acordo com dados da UNCTAD, referentes a 2014, Singapura foi a décima maior fonte de Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) no mundo, e a Malásia ocupou a 17ª posição, ficando atrás apenas de países da Europa, América do Norte e Nordeste Asiático. Cada vez mais países da região têm aberto escritórios comerciais ou de investimentos em São Paulo. Empresas de Singapura, Malásia, Filipinas, Tailândia e Indonésia possuem investimentos no Brasil, grande parte realizada nos últimos anos. Esses investimentos, ainda que já formem um volume considerável e contribuam para o desenvolvimento do Brasil em setores estratégicos, como os de transportes e de energia, podem ser apenas o início de uma relação mais densa nesse campo.

Com a realização de novas concessões, inclusive por meio do Programa de Investimeto em Logística, e o estímulo às parcerias público-privadas, novas oportunidades têm atraído a atenção de investidores da Asean. Um primeiro passo nesse sentido foi dado em 2013, quando o Aeroporto do Galeão foi concedido a um consórcio que inclui a singapurense Changi, administradora do aeroporto de Singapura, considerado o melhor do mundo segundo votação realizada pela consultoria Skytrax. Há boas oportunidades para outros investimentos em áreas como de hidrocarbonetos, óleo de palma, autopeças, mecânica, eletrônica, telecomunicações, hotelaria e spas.

O Sudeste Asiático também tem-se mostrado um ambiente propício para a internacionalização das empresas brasileiras. Os investimentos de maior vulto até o momento foram feitos no setor de mineração e logística pela empresa Vale, na forma de aquisição (em 2006, na Indonésia) e "greenfield" (inaugurado em 2014, na

Malásia). Tem crescido a presença de empresas brasileiras também na produção de alimentos processados. O setor sucro-alcooleiro e de maquinário agrícola mostra-se promissor, em vista da reconhecida experiência brasileira na área e da busca na região por ganhos de produtividade para fazer frente à demanda. O setor de engenharia de obras poderá beneficiar-se dos ambiciosos projetos de infraestrutura e conectividade na região, de hidrelétricas no Laos a rodovias e portos em Timor-Leste.

5. Conclusão

As relações do Brasil com o Sudeste Asiático estão em fase de vigorosa expansão, e os fundamentos que embasam esse processo permitem projetar que essa tendência poderá se manter no futuro. Situado entre a China e a Índia, dois pólos de ascensão econômica com pujança extraordinária, o Sudeste Asiático deverá ocupar um espaço de maior destaque no cenário econômico mundial. Como um grande país em desenvolvimento, compartilhando desafios semelhantes aos dos países daquela região, o Brasil tem fortes motivos para estreitar seus laços com o Sudeste Asiático, em busca de benefícios mútuos. A concretização desse processo se realiza de forma gradual, porém cada vez mais acelerada, como mostra o forte incremento do comércio bilateral e dos investimentos de parte a parte, a intensificação dos contatos políticos e técnicos, a multiplicação dos acordos bilaterais, e a abertura de novos canais de diálogo e de cooperação.

Os desafios das relações do Brasil com o Sudeste Asiático podem ser sintetizados tomando por referência os três pilares da Comunidade da Asean. Do ponto de vista sociocultural, é fundamental a promoção de maior conhecimento mútuo, por meio da realização de estudos e discussões com foco exclusivo no Sudeste Asiático, o incentivo ao maior contato entre as populações, e o aproveitamento de oportunidades na área artística e cultural,

entre outras frentes. Do ponto de vista político, continuarão sendo imprescindíveis os contatos de alto nível, ao mesmo tempo em que se dê densidade aos vários canais de diálogo e de cooperação estabelecidos – o que se tornará mais relevante caso o Brasil eleve seu perfil institucional de relacionamento com a Asean. Do ponto de vista econômico, a manutenção da expansão dos fluxos comerciais nos níveis experimentados nos últimos anos demandará ações cada vez mais focadas, como a realização de estudos de inteligência comercial e de missões empresariais, o que também poderia contribuir para a diversificação de nossa pauta de exportação, hoje concentrada em alguns produtos básicos. Acompanhando a evolução dos cenários e exercendo a capacidade de adaptação, o Brasil poderá forjar uma parceria cada vez mais benéfica e sólida com o Sudeste Asiático.

Referências

LETTA, Corrado G. M. *Engineering East Asia-Latin America Economic Relations*. 1. ed. Kuala Lumpur: Universiti Kuala Lumpur Publishing, 2015.

OLIVEIRA, H. A. *A Ásia, o Brasil e a Indonésia: Alguns Comentários*. In: Centre des Études Lusophones. (Org.). Lusotopie 1999. Paris: Éditions Karthala, 1999, v. , p. 91-102.

CAPÍTULO 8
BRASIL E AUSTRÁLIA: ALÉM DA TIRANIA DA DISTÂNCIA

Henry Pfeiffer[1]

Há uma tendência a considerar a distância geográfica como a grande barreira para o aprofundamento das relações políticas e econômicas do Brasil com a Austrália. Esse é um argumento que ecoa junto aos australianos, que só recentemente, com o deslocamento do eixo econômico do planeta para a região do Pacífico, começaram a abandonar a ideia de que moram numa terra longe de tudo. Para fazer referência às dificuldades que a localização geográfica do continente australiano traz para as relações internacionais de seu país, os australianos desenvolveram o conceito de "tirania da distância". A distância é, certamente, um fato objetivo que dificulta relações profundas entre países, mas é um argumento insuficiente para explicar o potencial não realizado das relações que o Brasil mantém com a Austrália.

Em tempos de suficiente prosperidade econômica e de excedentes de recurso de poder, as políticas externas de ambos os

1 Henry Pfeiffer é diplomata desde 2010. Entre 2011 e 2015 foi responsável pelo acompanhamento das relações entre Brasil e Austrália na divisão da Oceania do Ministério das Relações Exteriores e cumpre missão permanente na embaixada em Camberra no período de 2016 a 2019.

países saíram de seus respectivos circuitos de parcerias tradicionais e concorreram para criar momentos de grande ambição para as relações bilaterais. A vontade política, entretanto, é um pilar frágil quando não há interesse real das sociedades em aproveitar as oportunidades geradas pela ação dos governos. Os avanços tecnológicos reduziram ao longo das décadas a força inibidora da distância geográfica, mas a realização do potencial das relações bilaterais ainda enfrenta o desafio do desconhecimento mútuo entre as sociedades do Brasil e da Austrália.

1. Histórico

Durante a viagem da "Primeira Frota", que partiu do Reino Unido em 1788 para estabelecer a primeira colônia europeia na Austrália, os marinheiros dos 11 navios sob o comando do capitão Arthur Phillip tiveram o privilégio de poder desembarcar no Rio de Janeiro durante a passagem da esquadra por aquele porto. As autoridades portuguesas raramente permitiam que marinheiros estrangeiros pudessem observar o porto do Rio, mas o capitão Phillip havia navegado com a Marinha Portuguesa poucos anos antes e era bom amigo do então vice-rei do Brasil, o Marquês de Lavradio, que recebeu sua tripulação com bastante cordialidade. Durante dias, os visitantes puderam adquirir vastos estoques de cachaça, da qual a Primeira Frota estava amplamente suprida ao continuar sua viagem rumo à Terra Nova. Desprovidos de rum ao chegar em Botany Bay, área que hoje é parte da cidade de Sydney, os primeiros europeus que habitaram a Austrália, fossem homens livres ou condenados ao exílio, comemoraram as primeiras noites em seu novo lar com a ajuda do destilado típico do Brasil.

O Rio de Janeiro continuou sendo o porto de abastecimento na rota entre Reino Unido e Austrália durante décadas. Apesar dessa contribuição do Brasil para a colonização australiana, as relações políticas só foram estabelecidas décadas após a formação

da Comunidade da Austrália em 1901. Relações consulares já existiam antes da II Guerra Mundial e os dois países assinaram seu primeiro ato bilateral em 1939, um acordo comercial pelo qual comprometiam-se a não dedicar tratamento discriminatório aos produtos da outra parte. Apenas em 1945, porém, foi enfim estabelecida formalmente a relação diplomática.

A Austrália inaugurou sua legação no Rio de Janeiro em 1946, sua oitava missão estabelecida no exterior e a primeira na América do Sul. O Brasil reciprocou o gesto no mesmo ano ao inaugurar sua missão em Camberra. A aproximação inicial dos dois países decorreu de ambos estarem enquadrados entre as "potências médias" que colaboraram no esforço de guerra dos Aliados contra o Eixo, mas por anos as relações bilaterais pouco avançaram além dessa troca de missões diplomáticas.

Em 1950 o Brasil e a Austrália assinaram seu segundo acordo bilateral, um entendimento comercial que previa, do ponto de vista brasileiro, cotas de exportação de algodão, café, pinho, madeiras e cera de carnaúba, e cotas de importação de máquinas (de várias funções, dentre as quais agrícolas, de mineração, de construção de estradas, para lavanderia, carpitaria, tecelagens, compressores, bombas hidráulicas), aparelhos elétricos, peças para automóveis, cevada e lã. A Austrália era identificada como um dos melhores mercados para a madeira brasileira, e o algodão despontava como principal produto de exportação do Brasil para aquele país. O acordo, entretanto, foi resultado da euforia importadora do final do governo Dutra, quando o país dispunha de excesso de capital no imediato pós-guerra, e a Austrália foi apenas um dentre vários países com os quais o Brasil assinou entendimentos semelhantes. Após o esgotamento das reservas brasileiras nos primeiros anos da década de 1950, o Brasil denunciou o acordo em 1954. A nota pela qual o Brasil comunicou sua decisão fazia ainda ressalva que o

governo brasileiro esperava examinar, até antes do fim da vigência do entendimento, em 31 de dezembro de 1954, "novos meios de regular e incrementar o intercâmbio entre o Brasil e a Austrália", mas pelo resto da década nenhuma iniciativa concreta aconteceu. Essa primeira tentativa estabeleceu o padrão que por décadas as demais iniciativas brasileiras para a Austrália seguiriam: uma política pensada em tempos de euforia econômica que é em seguida abandonada diante da retração causada pelo desequilíbrio fiscal.

Embora sempre amistoso, o relacionamento permaneceu em baixa intensidade durante os anos 1950 e 1960. O interesse que a Austrália havia demonstrado pelos países latino-americanos à época da formação das Nações Unidas reduziu-se e a região voltou a ser de baixa prioridade para a política externa daquele país. O Brasil também não mostrava maior interesse pela Oceania. A legação em Camberra, que acumulava a representação perante a Nova Zelândia, era então chefiada apenas por ministros de segunda classe da carreira diplomática. Somente nos primeiros anos da década de 1970, o governo brasileiro ensaiou buscar um relacionamento mais ativo com a Austrália. Para tanto, o Brasil elevou a legação em Camberra ao patamar de embaixada, nomeou pela primeira vez um ministro de primeira classe da carreira diplomática, o embaixador Miguel Osório, para chefiá-la, ativou a área de promoção comercial daquele Posto e iniciou planejamento para estabelecer consulado-geral em Sydney.

A excelente performance da economia brasileira entre os 1968 e 1973, o "milagre econômico brasileiro", não passou desapercebida na Austrália. Embora aquele ciclo estivesse condenado já na metade da década de 1970, a impressão que a Austrália tinha do Brasil era do "líder do terceiro mundo", uma economia que, embora tenha desacelerado em 1974, ainda assim apresentava taxa de crescimento superior a 6% ao ano. Pelo outro lado, a redução do comércio exterior

brasileiro, provocado pelo choque do petróleo, fez ressurgir a pressão para que o Brasil procurasse novas parcerias econômicas a fim de recuperar o crescimento dos anos do "milagre". A Austrália, país desenvolvido e calcado no bloco capitalista ocidental, era a nova parceria ideal segundo os critérios dos governos militares de então. A percepção de ambas as partes concorreu para que o Brasil propusesse à Austrália um ambicioso programa bilateral, a fim de realizar o "enorme potencial de intercâmbios uteis" entre os dois países, que houvera sido enfatizado pelo vice primeiro-ministro e ministro do Comércio Exterior da Austrália, Douglas Anthony, em mensagem ao Brasil proferida ainda em 1972.

Foi concebida a meta de criar o "Centro Brasileiro" em Sydney, que inicialmente abarcaria o Consulado-Geral do Brasil e um escritório de representação do Banco do Brasil, mas posteriormente incluiria o escritório de *tradings* brasileiras e da companhia financeira que o Brasil pretendia estabelecer, em colaboração com a Austrália, a fim de oferecer crédito para execução das operações comerciais bilaterais. Todas essas instituições se concentrariam em endereço central e de bastante prestígio em Sydney (no prédio onde ainda hoje funciona o consulado-geral), e as *tradings* disporiam, ademais, de entreposto alfandegário em armazém próprio no Porto de Sydney. No fronte institucional, o Brasil propôs à Austrália a negociação de um acordo-quadro, que teria como objetivo liberar as grandes potencialidades de intercâmbio econômico entre os dois países, de modo a criar um fluxo crescente de comércio e não apenas um "pacote" de trocas limitadas no tempo.

O acordo-quadro reconhecia as similaridades entre as economias do Brasil e da Austrália e sobre essa base pretendia promover complementariedades entre os dois países. Diante da apreensão dos australianos quanto à amplitude do acordo-quadro, ideia inovadora que então não tinha paralelo na prática daquele

país, o Brasil propôs a fragmentação do ato original em três acordos: de comércio, de finanças e tributos (com o objetivo principal de evitar dupla tributação entre os dois países) e de cooperação científica e tecnológica. A meta era ter o acordo comercial pronto para assinatura por ocasião da visita do secretário-geral do MRE, embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, a Camberra, em julho de 1978.

As dificuldades econômicas brasileiras, entretanto, tornavam-se cada vez mais aparentes na segunda metade dos anos 1970, e a contínua redução da performance do Brasil foi acompanhada pela diminuição do interesse da Austrália, que ademais também apresentava fraco desempenho econômico. Próximo ao fim das negociações do acordo comercial e da definição do teor da declaração conjunta Austrália-Brasil, o Brasil já registrava que as contrapropostas recebidas representavam "uma diluição australiana da substância da declaração e, certamente, do compromisso de colaboração". O texto final do acordo conteve menos compromissos objetivos e mais recomendações gerais do que desejado pela parte brasileira. A criação da companhia financeira Brasil-Austrália, por exemplo, deixou de ser uma meta a cumprir, tornou-se uma ideia a ser analisada e jamais saiu do papel.

Apesar de menos ambicioso que o Brasil, o governo australiano atribuía grande importância a objetivos mais limitados do acordo comercial. Entre as principais intenções da Austrália estavam a ampliação da exportação de carvão ao Brasil (ainda hoje o principal item que o Brasil importa da Austrália) e a redução da competição das exportações de aço de cada parte a terceiros países. Menos de um ano após a assinatura do acordo, a Austrália invocou a realização da primeira reunião da Comissão Mista. O Brasil esperava aproveitar a Comista para reintroduzir no diálogo bilateral os grandes compromissos de aproximação

não contemplados no acordo e frustrou-se com a agenda proposta pelos australianos, que concediam "tratamento apenas rotineiro" a tais temas. Desenvolveu-se na parte brasileira a impressão de que a Austrália tinha assinado o acordo comercial e convocado a comissão apenas para iniciar com urgência discussões com o Brasil a respeito de alguns produtos de base exportados por ambos os países. Sob essa impressão negativa, a I Comista apresentou parcos resultados, a segunda reunião não foi realizada no prazo previsto e, ao alvorecer dos anos 1980, teve fim o momento de maior ambição governamental sobre as relações bilaterais.

A década de 80 foi um período de fraca interação bilateral entre Brasil e Austrália. As dificuldades políticas e econômicas em ambas as partes, e a prioridade crescente da América do Sul na política externa brasileira, erodiram as iniciativas propostas à Austrália até o fim dos anos 1970. Durante toda a década não houve nova reunião da comissão mista, nem avanço na negociação do Acordo de Cooperação em Ciência e Tecnologia proposto pelo Brasil em 1980 (um dos acordos que seriam criados após o desmembramento do acordo-quadro). O acordo comercial jamais foi invocado pelo Brasil, e as negociações de acordos de extradição e de cooperação jurídica em matéria penal, propostas pela Austrália na segunda metade da década, não prosperaram (acordo de extradição só foi assinado em 1994, e a celebração de acordo de cooperação jurídica em matéria penal só foi realizada em 2014). A única instituição remanescente do ambicioso Centro Brasileiro em Sydney foi o consulado-geral. O escritório de representação do Banco do Brasil seguiu limitado à missão de atrair capitais na forma de empréstimos ao Brasil, não teve condições de se candidatar às licenças para abertura de sucursais plenas de bancos estrangeiros oferecidas pelo governo australiano em 1985 e foi fechado em julho de 1988, no contexto do programa de redução dos gastos do BB no exterior. O fluxo comercial desenvolveu-se muito a partir

de 1975, empresas australianas começaram a operar no Brasil durante os anos 1980 (no setor de mineração e serviços associados a esta atividade), mas em termos político-diplomáticos as relações entre Brasil e Austrália permaneceram muito modestas a nível bilateral e teriam sido inexpressivas durante os anos 1980 não fosse a crescente interação e parceria dos dois países no âmbito das negociações comerciais multilaterais.

Coube à Austrália a iniciativa de propor a outros países exportadores de produtos agrícolas da Ásia e da América Latina a formação de um bloco para impedir que os Estados Unidos e a Comunidade Europeia mais uma vez concordassem em adiar a reforma das regras de comércio agrícola durante a Rodada Uruguai de negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio. Os países convidados para a reunião inaugural do grupo na cidade de Cairns concorreram para a formação da coalizão mais excêntrica, porém mais coesa, já observada em negociações multilaterais de comércio. O grupo agregou países desenvolvidos e em desenvolvimento, países rivais e competidores na exportação de *commodities*, e, na época, havia a perspectiva de que não resistiria diante dos interesses conflitantes de seus membros. O Brasil, a princípio, relutou em ingressar no grupo, pois até então mantinha seu próprio sistema de proteção e subsídios agrícolas, e, possivelmente, só participou da reunião para acompanhar seus países vizinhos em nome da ideia de solidariedade latino-americana, que ganhava cada vez mais primazia na política externa do país. Durante o desenrolar da Rodada Uruguai, entretanto, o Brasil reestruturou unilateralmente seu sistema de apoio à produção e comércio agrícola e acabou tornando-se o membro mais ativo do grupo de Cairns ao lado da Austrália.

A confiança do Brasil no Grupo de Cairns foi consolidada após Austrália, Nova Zelândia e Canadá, os países desenvolvidos

do grupo, apoiarem a demanda dos países em desenvolvimento de obter tratamento "especial e diferenciado" na área de agricultura. Em ocasiões passadas, esses três países haviam se oposto à concessão de prerrogativas especiais aos países em desenvolvimento, e essa mudança de postura atestou a coesão do Grupo de Cairns a todos os participantes da rodada Uruguai. Brasil e Austrália passaram, na prática, a coliderar o grupo e conseguiram forçar a inclusão do tema agrícola na agenda da Rodada Uruguai. Esse sucesso teve influência muito positiva na percepção que cada país tinha sobre o outro, e a descoberta de vários possíveis interesses em comum em temas multilaterais, não só na área de comércio como também na de meio ambiente, provocou Brasil e Austrália a ensaiarem novamente uma aproximação bilateral a partir dos anos 1990.

Ao contrário do observado durante os anos 1970, quando a iniciativa bilateral foi caracterizada por planos ambiciosos a serem realizados em prazos curtos, o processo iniciado nos anos 1990 adotou metas iniciais mais modestas. O marco inicial desse novo momento bilateral foi a adoção do memorando de entendimento sobre consultas políticas, que propõe a realização de reuniões regulares entre funcionários de alto escalão das pastas de relações exteriores dos dois países. Após o fracasso da Comissão Mista, essa denominação não foi adotada pelo novo mecanismo, e os encontros realizaram-se sob a alcunha simples de "Reunião de Consultas Políticas". Diferentemente da Comista, que foi extinta após seu primeiro encontro por falta de interesses a serem discutidos, a realização das primeiras reuniões foi sustentada pela necessidade de coordenação dos dois países diante da pujante agenda multilateral observada na década de 1990. Os temas bilaterais foram gradualmente ganhando espaço a cada edição da Reunião. Embora os intervalos entre algumas edições tenham sido menores ou maiores, até os dias atuais o mecanismo de consultas políticas

continua servindo de base para reuniões de alto nível entre Brasil e Austrália a cada dois anos, em média.

A agenda bilateral nos anos 1990 foi dominada por desdobramentos de discussões multilaterais. O tema de meio ambiente ganhou destaque durante a preparação e execução da Rio-92, em decorrência do legado da conferência e da proliferação de convenções ambientais. Ambos os países são detentores de territórios muito biodiversos, guardiões de várias espécies vegetais e animais exclusivas, e pontos de passagem em migrações periódicas de diversos animais aéreos e marinhos. Em virtude dessas características, o preservacionismo sempre foi um ponto de convergência dos interesses do Brasil e da Austrália em discussões ambientais. O contato bilateral foi fortalecido pela necessidade de promover, em fóruns multilaterais, o apoio internacional para preservação de espécies e recursos naturais ameaçados, sem, no entanto, excluir a possibilidade de exploração racional desses últimos, em conformidade com o principio de desenvolvimento sustentável.

No tópico de segurança internacional, a prioridade conferida à não proliferação de armas de destruição em massa após o fim da Guerra Fria fez a Austrália ecoar, em seus contatos com o Brasil, as mesmas apreensões manifestadas pelas demais potências ocidentais até a adesão brasileira ao Regime de Controle de Mísseis em 1995 e ao Tratado de Não Proliferação Nuclear em 1998. Por sua vez, o fim da Rodada Uruguai e a criação da OMC reforçaram o posicionamento do comércio multilateral como a principal área de comunhão de interesses entre Brasil e Austrália, já então parceiros estabelecidos no âmbito do grupo de Cairns, que, até o início da Rodada Doha e subsequente formação do G20 comercial, permaneceu como o grupo de pressão mais forte em prol de melhores condições para o comércio agrícola, com atuação

expressiva em reuniões da OMC como a que ocorreu em Seattle em 1999.

A exemplo dos tópicos de meio ambiente, segurança e comércio internacional, os demais temas de discussão entre Brasil e Austrália nos anos 1990 e na primeira metade dos anos 2000 também assumiram, em geral, caráter reativo à agenda multilateral. Ainda que, em 1994, o então chanceler Celso Amorim tivesse realizado a primeira visita de um ministro das Relações Exteriores brasileiro à Austrália, os contatos tinham como principal objetivo a coordenação entre os dois países para responder aos ditames dos sistemas multilaterais, não para promover iniciativas bilaterais. Esse modo de convivência, não obstante, permitiu o estabelecimento de uma rotina nas relações diplomáticas que não existia até o início da década de 1990 e promoveu a manutenção de contatos regulares entre altos representantes de ambos os países, em oposição à aproximação periódica que era desenvolvida no passado e que colaborou para relegar ao limbo as grandes ideias desenvolvidas na década de 1970. À medida que a estabilização da economia brasileira foi completada durante os anos 1990 e permitiu um novo ciclo de forte crescimento econômico no Brasil durante os anos 2000, essa rotina de contatos com a Austrália conferiu novo impulso às relações bilaterais, sobretudo a partir de 2008, quando o embaixador Celso Amorim, novamente no cargo de ministro das Relações Exteriores, realizou nova visita ministerial à Austrália e estabeleceu excelente interlocução com o governo trabalhista do então primeiro-ministro, e logo em seguida ministro dos Negócios Estrangeiros, Kevin Rudd.

A afinidade dos governos do Brasil e da Austrália resultou, em 2010, na elevação do relacionamento bilateral ao patamar, simbólico, de parceria reforçada, e da adoção de um plano de ação com propostas de aproximar o Brasil e a Austrália em matérias

diversas como ciência e tecnologia, comércio e investimentos, promoção cultural, cooperação técnica e intercâmbios educacionais. Embora não fosse propriamente um tratado internacional, o plano de ação Brasil-Austrália teve a abrangência que o Brasil pretendia conferir ao malfadado acordo-quadro nos anos 1970 e tornou-se o marco do segundo período de grande ambição nas relações entre os dois governos nacionais.

Tal como em 1973, o Brasil de 2010 vivia um momento de euforia econômica, não com os milagrosos índices do começo da década de 70, mas com desempenho aparentemente pujante em comparação ao conjunto dos demais países, que ainda recuperavam-se da crise financeira de 2008. Também como na metade dos anos 1970, o crescimento econômico do começo da década de 2010 provaria-se insustentável, mas essa fragilidade ainda podia ser ignorada em 2010. Por sua vez, a Austrália, exatamente pelas semelhanças entre a sua economia e a do Brasil, também resistiu muito bem, a princípio, aos efeitos da crise de 2008. A Austrália foi um dos poucos países desenvolvidos a não experimentar recessão e foi preservada de maiores impactos negativos da crise internacional até a redução do dinamismo da economia chinesa, seu principal sustentáculo econômico, por volta de 2013. A exemplo dos anos 1970, a força, ainda que passageira, das economias australiana e brasileira incentivou os dois países a buscarem novas iniciativas além de seu entorno geográfico e pareceiras tradicionais, e essa comunhão de interesses ocasionou a adoção do plano de ação e da parceria reforçada.

Apesar das similaridades entre os momentos de iniciativa bilateral, em 2010 já se observava uma forte, e crescente, interação entre indivíduos particulares e entidades privadas das sociedades brasileira e australiana, que praticamente inexistia na década de 1970. As ações dos anos 1970 basearam-se exclusivamente na

vontade política dos dois governos nacionais, e com o fim dessa vontade no começo dos anos 1980, foram perdidos os ganhos da aproximação bilateral daquela década. Em 2010, entretanto, já havia um número significativo de estudantes brasileiros na Austrália, os investimentos de empresas australianas no Brasil diversificaram-se para além do setor de mineração e serviços associados, empresas brasileiras começaram a investir, de maneira incipiente, na Austrália, e os avanços nas tecnologias de comunicação e transporte reduziram as dificuldades causadas pela distância geográfica. O plano de ação, concebido apenas entre as cúpulas dos Ministérios das Relações Exteriores do Brasil e da Austrália, apresentou melhores resultados nas áreas que tiveram respaldo no interesse dos entes privados que faziam a ponte entre as sociedades brasileira e australiana. Pouco avançou o comércio de bens, mas aumentou significativamente o intercâmbio de capitais, favorecido por parcerias entre empresas que, embora potenciais concorrentes, possuem capacidades complementares. O fortalecimento de contatos entre ambas as forças armadas continuou como intenção não cumprida, mas o intercâmbio de estudantes tornou-se o aspecto mais bem-sucedido nas relações bilaterais. Os governos brasileiros e australianos foram capazes de desenvolver iniciativas propriamente políticas, como a cooperação técnica desenvolvida por ambos em prol de projeto de captação de águas pluviais no Haiti, mas foi o interesse das sociedades dos dois países que passou a determinar as áreas de maior sucesso na aproximação bilateral.

O saldo da parceria reforçada entre 2010 e 2012 foi positivo a ponto de a Austrália propor a adoção de um *status* ainda mais elevado para as relações bilaterais em junho de 2012. Por ocasião da conferência Rio+20, a então primeira-ministra Julia Gillard realizou a primeira visita de chefe de governo da Austrália ao Brasil, e nessa ocasião os dois países declararam-se parceiros estratégicos.

O memorando da parceria estratégica Brasil-Austrália prevê metas mais ambiciosas nas áreas em que a parceria reforçada logrou resultados positivos, como educação e investimentos, manteve a meta de reforçar algumas áreas de incipiente avanço, como ciência e tecnologia, e algumas onde parcos resultados foram obtidos, como contatos militares. Seu escopo é menor, porém mais realista, que o plano de ação de 2010. Após 2012, entretanto, o progressivo enfraquecimento de ambas as economias, a fragilidade crescente do governo da presidente Dilma Rousseff no Brasil e a eleição da Coalizão Liberal-Nacional para substituir o governo trabalhista na Austrália reduziram, mais uma vez, o ímpeto político da aproximação dos dois países. Apesar de a presidente Dilma Rousseff ter reciprocado a Austrália, em novembro de 2014, com a primeira visita de chefe de estado brasileiro àquele país, a política bilateral apresentou pouco dinamismo entre 2014 e 2015.

2. Desafios

Entre iniciativas em curso e ideias a implementar, a agenda bilateral entre Brasil e Austrália alcançou estágio razoavelmente variado. Os tópicos a seguir não representam uma relação exaustiva dos interesses em discussão. Não obstante, são os temas de maior visibilidade entre os dois países durante a década de 2010, e de seu sucesso depende o quão promissor será o futuro das relações bilaterais.

2.1 Cooperação Educacional

A educação é considerada um dos principais componentes da pauta de exportações da Austrália. Esse setor proporciona àquele país ganhos de cerca de 17 bilhões de dólares americanos por ano e, entre 2013 e 2014, fixou-se como a quarta atividade que mais contribui para o intercâmbio comercial australiano, à frente

de turismo e exportações de ouro e de petróleo. A Austrália é o terceiro maior destino global de estudantes estrangeiros, superada apenas por Estados Unidos e Reino Unido, e, para os estudantes brasileiros, apresenta vantagens bem distintas em relação aos demais países de língua inglesa. A maior vantagem prática é a sincronia dos calendários escolares. Tal como no Brasil, o ano escolar na Austrália termina em dezembro, com férias em janeiro e julho, o que evita a perda de um semestre letivo inteiro até que o intercambista brasileiro possa iniciar seu curso, como muitas vezes ocorre em intercâmbios nos países do hemisfério Norte. Adicionalmente, a Austrália possui características que favorecem a ambientação de estudantes brasileiros naquele país. O clima da Austrália é, entre os países de língua inglesa, o mais próximo do Brasil, principalmente no estado de Queensland, que se situa na mesma latitude que o Sudeste brasileiro, e a informalidade do australiano acolhe rapidamente os estudantes recém-chegados. Por esses fatores, a Austrália tem progressivamente aumentado a sua atração sobre estudantes brasileiros.

O fluxo de intercambistas surgiu espontaneamente e apresentou crescimento contínuo desde a segunda metade dos anos 2000, mas essa tendência foi muito acentuada após o ingresso das universidades australianas no Programa Ciência sem Fronteiras. Entre 2011 e 2015 o número de estudantes brasileiros na Austrália duplicou, de 11 mil em 2011 para 22 mil estudantes estimados em 2015, dos quais cerca de 7 mil são intercambistas do Ciência sem Fronteiras. Os brasileiros representam, atualmente, a sexta maior comunidade de estudantes estrangeiros na Austrália e são o único grupo de origem não asiática a figurar entre os dez maiores consumidores dos serviços educacionais australianos.

Esses números consolidaram a área de cooperação educacional como o eixo mais bem-sucedido das relações Brasil-Austrália.

No contexto do desafio maior de aproximar as sociedades australiana e brasileira, nenhuma política pública desenvolvida nos 70 primeiros anos das relações bilaterais gerou resultados tão positivos quanto o Programa Ciência sem Fronteiras. Apesar de ser responsável direto por apenas pouco menos de um terço do número total de estudantes brasileiros na Austrália, a participação das universidades australianas no programa ampliou a divulgação das oportunidades de educação naquele país para toda a comunidade discente brasileira. A impressão causada pelos estudantes brasileiros na Austrália tem sido muito positiva, sua interação com a sociedade australiana tornou-se o principal meio de divulgação da cultura brasileira, e o relato de suas experiências na Austrália ao voltarem ao Brasil é uma contribuição fundamental à disseminação do conhecimento sobre aquele país no seio da sociedade brasileira.

O fluxo de estudantes entre o Brasil e a Austrália não depende da vontade política dos governos desses países, mas envidar esforços para fortalecê-lo é uma das formas mais efetivas para promover as relações bilaterais. Em 2015, o Brasil e a Austrália saudaram a importância de sua cooperação em educação e manifestaram desejo de ampliá-la para estabelecer intercâmbios entre professores dos dois países. Garantir a retomada do Ciência sem Fronteiras (ou de outros programas em seu molde) e da divulgação da Austrália como destino de estudantes é uma forma segura de reduzir paulatinamente a distância cognitiva entre Austrália e Brasil, com externalidades positivas que incluem desde maior promoção comercial até o aproveitamento de oportunidades de cooperação científica e tecnológica.

2.2 Ciência e Tecnologia

A assinatura de um acordo-quadro de cooperação em ciência e tecnologia foi uma meta proposta nos anos 1970 e, até 2016, o tema

continua pendente nas relações entre o Brasil e a Austrália. A mais recente tentativa de celebrar acordo nessa área foi animada pela perspectiva da visita da primeira-ministra Julia Gillard ao Brasil em junho de 2012. Embora pronto naquela ocasião, o acordo não pôde ser assinado e, durante os anos seguintes, fatores diversos em ambos os países contribuíram para postergar continuamente a sua celebração.

Apesar da falta do aparato institucional, o principal instituto de pesquisa da Austrália, a "Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization" (CSIRO) já mantém convênios com institutos brasileiros, como CNPq e Embrapa, com governos estaduais e com empresas nacionais. Os dois países têm enorme potencial de cooperação em biotecnologia, por serem guardiões de biomas megadiversos e exclusivos, e em ciências sobre o espaço exterior, em virtude de sua localização comum no hemisfério Sul, mas há diversas outras áreas de interesse, que incluem energia renovável, nanotecnologia e gestão de recursos naturais. O sucesso do intercâmbio de estudantes de ambos os países atraiu o interesse de universidades brasileiras e australianas para troca de pesquisadores. Apesar de incipiente, a cooperação científica-tecnológica tem o potencial de tornar-se uma área tão bem-sucedida nas relações bilaterais quanto o é a cooperação educacional dos dois países.

2.3 Relações Econômicas

A Austrália é, como o Brasil, um país cujo crescimento econômico foi muito dependente do setor primário da economia. Entre os dez maiores itens de exportação da Austrália, apenas o quarto e o quinto (serviços de educação e de turismo, respectivamente) não são produtos de suas indústrias extrativistas ou agropecuária. Os mesmos fatores que favoreceram a indústria

primária no Brasil (baixa densidade demográfica, territórios vastos para pecuária, clima favorável para agricultura e ricas províncias de mineração) estão presentes na Austrália. Diferente do Brasil, entretanto, a Austrália abraçou suas vantagens competitivas e inseriu-se sem reservas na economia internacional como um exportador de produtos primários, sem ensaios protecionistas e tentativas de substituição de importações. Com essa aposta, o caso da Austrália tornou-se uma refutação prática das teorias cepalinas de deterioração dos termos de troca e da necessidade de o estado ter que liderar o processo de industrialização de um país para que sua economia atinja um estado avançado.

Com apenas 24 milhões de habitantes, a Austrália possui, segundo dados do FMI em abril de 2016, a 13ª maior economia do mundo, com PIB nominal de 1,2 trilhão de dólar americano. O Brasil aparece na mesma lista em 9ª lugar, mas, com cerca de 210 milhões de habitantes, quase 9 vezes a população da Austrália, possui um PIB de 1,7 trilhão de dólar americano, apenas 1,4 vezes maior. Apesar dos diferentes níveis de produtividade, ambos os países possuem grandes economias e atraente mercado interno, vasto no caso do Brasil e rico no caso da Austrália. O comércio bilateral, entretanto, raramente ultrapassa a marca de 2 bilhões de dólares intercambiados por ano. Os principais bens de exportação do Brasil para a Austrália são máquinas mecânicas e preparações hortícolas, ao passo que mais de 60% das exportações de bens da Austrália para o Brasil são combustíveis, sobretudo variedades de carvão.

A distância cria dificuldades estruturais para o crescimento do comércio de bens entre os dois países: altos custos de frete, menor frequência de navios de carga e proximidade de outros mercados concorrentes. As exportações de máquinas e produtos manufaturados do Brasil sofrem com a concorrência direta das

indústrias dos demais países asiáticos, que têm o benefício de menores custos de transporte. O conjunto de propostas que o Brasil apresentou nos anos 1970, em particular a criação de *tradings* brasileiras com armazém próprio no Porto de Sydney e a companhia de financiamento do comércio bilateral, pretendia amenizar a carência de rotas de cargueiros entre Brasil e Austrália, mas a própria evolução do comércio de cargas internacionais cumpriu esse papel. A consolidação do porto de Singapura como hub do transporte de carga o transformou em ponto intermediário das cargas que saem de Santos com destino a Sydney. Da mesma forma, os valores de frete não têm o mesmo custo proibitivo de décadas anteriores. A concorrência de outros mercados, porém, não só permanece, como se tornou mais intensa. Negociar a facilitação do comércio entre os dois países, algo que timidamente avança por meio do diálogo do Mercosul com a Austrália e com a Nova Zelândia, com medidas de acesso a mercado e harmonização de medidas sanitárias e fitossanitária é, portanto, a forma mais eficaz para promover o comércio de bens. Não obstante, inevitavelmente esse comércio será limitado pela concorrência dos mercados asiáticos, cuja atração sobre a economia australiana é uma tendência crescente e sem perspectiva de reversão.

Há melhores perspectivas para o comércio de serviços. O Brasil deverá continuar a ser um grande consumidor dos "serviços educacionais" australianos, e o estabelecimento de voos diretos entre São Paulo e Sydney, um desejo consubstanciado na negociação do acordo de serviços aéreos entre os dois governos, mas dependente da saúde econômica de ambos os países, seria o melhor incentivo ao turismo bilateral. O grande potencial das relações econômicas, entretanto, é o intercâmbio de investimentos. Parte considerável dos investimentos da Austrália no Brasil concentra-se nos setores de metalurgia e mineração. A partir da segunda metade da década de 2000, tem-se verificado

diversificação desses investimentos, com capitais australianos sendo investidos nas áreas de T.I., biotecnologia, transporte, telecomunicações, seguros, gás e petróleo, energia, infraestrutura e construção civil. Por volta desse mesmo período começaram a ser observados os primeiros investimentos de empresas brasileiras na Austrália, destinados aos setores de automóveis (ônibus e caminhões), cosméticos e, principalmente, agropecuária e mineração. Do ponto de vista brasileiro, há grande potencial para investir na Austrália em projetos de geração de energia renovável e de uso de biocombustíveis, ambos de muito interesse naquele país, e, pelo lado australiano, mantém-se o interesse de ingressar no setor de varejo no Brasil, o que dependerá do ritmo de crescimento da economia brasileira. O trabalho desenvolvido pelas câmaras de comércio e pelo Conselho Empresarial Brasil-Austrália é fundamental para ampliar a percepção sobre as oportunidades de investimento de parte a parte. O estabelecimento de um diálogo de alto nível entre os Ministérios da Economia e Comércio Exterior dos dois países, uma meta definida pelos dois países no plano de ação adotado em 2010, e a negociação de acordos que garantam condições mais favoráveis ao fluxo de investimentos, como um acordo para evitar a dupla tributação de capitais, são iniciativas governamentais que poderão somar-se aos esforços privados de promoção de investimentos.

A semelhança das pautas de exportações gerais dos dois países não é um dos fatores que mais prejudicam o comércio de bens, mas o fato de as economias apresentarem maior dinamismo nas mesmas atividades favorece parcerias entre suas empresas para troca de experiências e aumento da produtividade. Mais do que competidoras, as economias do Brasil e da Austrália têm alto potencial para serem complementares.

2.4 Brasileiros na Austrália

O censo nacional de 2011 registrou 14.509 indivíduos nascidos no Brasil vivendo na Austrália como residentes. Esse número é quase o dobro dos brasileiros natos registrados no censo anterior de 2006. O movimento migratório de brasileiros para a Austrália teve dois momentos distintos. O primeiro foi instigado pelo governo australiano entre o final dos anos 1960 e início da década de 1980, por meio de programas de migração assistida e concessão de vistos humanitários, estes últimos em reação ao regime militar no Brasil. O segundo momento surgiu de forma espontânea a partir dos anos 2000, e, conforme atestam os dados do censo de 2011, desenvolve-se com rapidez. Ao contrário dos imigrantes da primeira leva, que, em geral, tinham baixa renda no Brasil, os brasileiros que buscam a Austrália no século XXI têm alta qualificação e são originários de famílias de média e alta renda. A preferência dos brasileiros pela Austrália apoia-se sobremaneira nas facilidades que aquele país concede à permanência e eventual naturalização de estrangeiros qualificados. Cerca de 25% dos residentes na Austrália são nascidos fora do país, a quarta maior proporção entre os países da OCDE (atrás de Luxemburgo, Suíça e Nova Zelândia). A imigração é um tema cada vez mais sensível na medida em que o país é "descoberto" por comunidades estrangeiras que tradicionalmente buscavam abrigo na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. A necessidade de atrair imigrantes qualificados, entretanto, é uma constante da Austrália, em vista do tamanho reduzido de sua população e da extensão de seu território e dinamismo da sua economia. O censo de 2016 deverá indicar crescimento da comunidade brasileira em ritmo tão grande ou maior quanto o apresentado pelo censo de 2011.

O Brasil oferece atendimento consular a seus cidadãos residentes na Austrália por meio da embaixada em Camberra e

do consulado-geral em Sydney. Cerca de 68% dos residentes estão nos estados de Nova Gales do Sul (44,8%) e Queensland (23,9%), sob a jurisdição do Consulado em Sydney (que também abarca o Território do Norte da Austrália, onde há um pequeno número de brasileiros). Os cerca de 32% restantes distribuem-se, em ordem decrescente, nos estados de Victoria, Austrália Ocidental, Austrália do Sul, Território da Capital Australiana e Tasmânia, sob a jurisdição da embaixada em Camberra. Além das demandas dos residentes, a rede consular brasileira atende ainda as necessidades de turistas brasileiros (cujo principal destino é Sydney, em Nova Gales do Sul, seguido de Melbourne, em Victoria), da grande comunidade de estudantes brasileiros (que, com 22 mil integrantes, já é maior do que a comunidade de brasileiros residentes registrada pelo censo de 2011), distribuída, principalmente, entre Sydney, a capital Camberra e Melbourne, e de detentores de visto temporário para trabalho, numerosos em Perth, na Austrália Ocidental. A comunidade no estado da Austrália Ocidental, particularmente, é muito dependente da realização de consulados itinerantes para o atendimento de suas necessidades, pois localiza-se a quase 4 mil km e a dois fuso-horários de distância em relação à embaixada em Camberra, que possui uma das jurisdições consulares mais geograficamente extensas entre os Postos brasileiros no exterior. A extensão do continente australiano e o crescimento da imigração de brasileiros para a Austrália Ocidental provavelmente tornarão necessária a abertura de consulado-geral brasileiro naquela cidade no médio prazo.

Mesmo com a persistência de dificuldades para viajar entre o Brasil e a Austrália, o número de brasileiros no maior país da Oceania crescerá nas próximas décadas. Em face à crescente comunidade de seus expatriados na Austrália, o Brasil já demonstrou interesse em discutir propostas para garantir maior segurança a seus cidadãos naquele país, tal como negociar acordo

que permita o reconhecimento do tempo de trabalho em um país para fins de aposentadoria no outro, e definir a melhor forma de conduzir cooperação jurídica em matéria civil entre ambas jurisdições nacionais.

2.5 Promoção Cultural

Desde a década de 1960, há relatos de ações de promoção cultural desenvolvidos pelos postos diplomáticos do Brasil na Austrália. Nunca houve, entretanto, um grande plano de divulgação do Brasil e de sua cultura naquele país. Na década de 1970 houve o grande plano de integração econômica, nos anos 1980 e 1990 houveram grandes planos de coordenação em fóruns multilaterais e, no final dos anos 2000, começou a ser concebido o ambicioso projeto político de uma parceria estratégica. Nenhuma dessas grandes iniciativas logrou alterar o estado de desconhecimento mútuo entre as sociedades do Brasil e da Austrália, pilar do desinteresse popular que, em última instância, foi a causa do abandono daqueles projetos pelos governos de ambos os países.

A expressão "desconhecimento mútuo" figura desde a década de 1970 nas correspondências diplomáticas que versam sobre as relações Brasil-Austrália. Se "tirania da distância" tornou-se um conceito consagrado para exprimir o isolamento geográfico dos dois países, a ideia de "desconhecimento mútuo" exprime o isolamento cognitivo de suas sociedades. Em geral, brasileiros e australianos pouco sabem a respeito um do outro. Ambos partilham preconcepções positivas, mas os estereótipos que conhecem são genéricos demais para inspirar seu desejo de descoberta e o esforço para transpor a distância física. Quando há esse contato, os nativos de ambos os países descobrem que, apesar das divergências de sua formação histórica, possuem estados de espírito e modos de vida bastante similares. Não há barreira cultural que resista à comunhão

da informalidade australiana com a cordialidade brasileira. Ambos os povos destacam-se pela capacidade de rirem de si mesmos e da leveza no trato de seu cotidiano e de seus problemas. A tragédia maior da perenidade do "desconhecimento mútuo" é a manutenção dessa barreira cognitiva entre povos que não teriam dificuldades para interagir e cooperar.

O avanço das tecnologias de informação não é suficiente para reverter esse desconhecimento mútuo. Embora Brasil e Austrália tenham hoje acesso sem precedentes a informações de um e outro, o mesmo é verdade sobre seu acesso a informações sobre todos os demais países. O destaque das afinidades das duas culturas e do seu potencial de interação exige esforços de divulgação. A vasta maioria da promoção da cultura brasileira na Austrália é conduzida por entes privados, pelos brasileiros que residem ou vão temporariamente a trabalho ou estudo àquele país. O setor empresarial participa, também, de maneira crescente desse esforço, fundamental para a percepção das potencialidades de cooperação econômica. As missões diplomáticas do Brasil esforçam-se para manter, em colaboração com as comunidades brasileiras locais, um calendário com eventos culturais distribuídos ao longo do ano, que incluem o festival de música Ritmo, em Sydney, e festas juninas em Sydney e Camberra, além do suporte ao leitorado brasileiro na Universidade Nacional da Austrália, uma iniciativa de promoção da língua portuguesa e da literatura brasileira.

O Ministério das Relações Exteriores, por meio de seu Departamento Cultural, desenvolve grandes planos de difusão cultural a nível global, mas a promoção da cultura brasileira na Austrália ainda merece ser objeto de cuidadosa avaliação. Caso haja, de fato, o interesse no sucesso de planos econômicos e políticos bilaterais, é preciso considerar não só a promoção da

cultura brasileira na Austrália como prioritária, como também deve ser incentivada a promoção da cultura australiana no Brasil.

A promoção cultural não pode ser um tópico tratado de maneira apenas rotineira e recheado de boas ideias, mas que atingiram resultados meramente satisfatórios. Trata-se do principal fronte de combate ao desconhecimento mútuo entre brasileiros e australianos, o principal desafio das relações bilaterais.

3. Perspectiva

Após atingir o seu ápice com a celebração da parceria estratégica Brasil-Austrália, as relações entre esses dois estados passaram a enfrentar, na metade da década de 2010, o desafio de sobreviver às sucessivas trocas de governo na Austrália e aos efeitos da crise política e econômica no Brasil. Pressionadas por fatores domésticos, as políticas externas de ambos os países encontram mais dificuldades para adotar iniciativas fora de seus círculos tradicionais de atuação e alcançar regiões de fronteira, como são a Oceania para o Brasil e a América do Sul para a Austrália. A conjuntura desse período possui semelhanças com aquela do fim da década de 1970, quando a frustração do projeto bilateral ocasionou uma longa e infrutífera idade média nas relações do Brasil com a Austrália até sua retomada, muito gradual, a partir dos anos 1990. A diferença fundamental entre os dois momentos é que, na década de 2010, os governos nacionais já não possuem protagonismo quase exclusivo nas relações bilaterais. Empresas, universidades, turistas, intercambistas e imigrantes desenvolvem os vínculos entre Austrália e Brasil em múltiplas frentes, e continuarão a fazê-lo a despeito da vontade de seus governos. A estes, entretanto, ainda cabe o papel fundamental de criar as condições para que as relações entre os dois países possam realizar todo o seu potencial.

No século XXI, o Brasil tem o desafio de adaptar-se ao deslocamento do eixo político e econômico do planeta do Atlântico para o Pacífico. Nessa conjuntura, a Austrália é um porto seguro para os brasileiros, um país com o qual, apesar de peculiaridades, partilha muitas semelhanças culturais e interesses em temas variados. A capacidade de iniciativa da política externa brasileira junto à Austrália determinará se esses países manterão uma relação amistosa, mas aquém de seu potencial, ou se serão capazes de construir uma verdadeira parceria estratégica. O eixo desses esforços é o combate ao desconhecimento mútuo que mantém brasileiros e australianos apenas superficialmente a par de suas oportunidades de cooperação. Somente a queda dessa barreira cognitiva permitirá a Brasil e Austrália elevarem suas relações além da tirania da distância.

CAPÍTULO 9
VINTE E CINCO ANOS DE RELAÇÕES BILATERAIS ENTRE O BRASIL E OS PAÍSES DA ÁSIA CENTRAL

Fabiano Joel Wollmann[1]

1. A Ásia Central

A Ásia Central, sub-região do continente asiático, compreende os territórios do Cazaquistão, Uzbequistão, República Quirguiz, Turcomenistão e Tadjiquistão, países independentes da União Soviética, em 1991.

A Ásia Central pode, porém, ser entendida a partir de uma definição mais ampla que engloba o interior da Ásia e se estende do Mar Cáspio, ao oeste, até a China, ao leste, e do Afeganistão, ao sul, até a Rússia, ao norte. Allison & Jonson entendem que, além de Cazaquistão, República Quirguiz, Tadjiquistão, Uzbequistão e Turcomenistão, que constituem o seu núcleo duro ("core Central Asia"), a Ásia Central compreende trechos dos territórios russo e chinês e o Afeganistão, países com os quais fazem fronteira e

1 Diplomata, lotado na Divisão de Europa Central e Oriental. Serviu, anteriormente, nas Embaixadas do Brasil em Astana, Budapeste e Pequim (MT), bem como na Divisão de Ásia e Oceania. Bacharel em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal de Santa Maria.

compartilham minorias étnicas ("wider Central Asia")[2]. Khanna considera que a Ásia Central abrange além das "Repúblicas dos Istões", trechos da Rússia, as províncias chinesas do Xinjiang Uygur e do Tibete, Afeganistão e Paquistão[3]. Para a UNESCO integram a Ásia Central o Uzbequistão, Cazaquistão, República Quirguiz, Tadjiquistão, Turcomenistão, os Montes Altai e o sudeste da Sibéria russa, a Mongólia, a China Ocidental (Província Autônoma de Xinjiang Uygur), o norte da Índia, o Paquistão, o Afeganistão, o Irã e as suas áreas orientais[4]. Há autores que incluem na Ásia Central os países do sul do Cáucaso (Azerbaijão, Armênia e Geórgia), a região do Cáucaso russa (Chechênia, Inguchétia, Ossétia do Norte, República Kabardino-Balkaria, República da Adygea e Karachay--Cherkessia) e até a Manchúria chinesa.

A definição ampliada da Ásia Central confunde-se com os conceitos de Ásia do Meio, Ásia Interior e Eurásia Central e engloba a massa terrestre que não logrou desenvolver civilização sedentária própria. De acordo com essa definição, que enfatiza o papel da região no comércio transcontinental[5], os limites da Ásia Central seriam determinados pela relação conflituosa entre "civilizado" e "bárbaro", em que o civilizado encontra-se representado pelo modo de vida sedentário, caracterizado pela conquista lenta, a supremacia tecnológica e a absorção, e o bárbaro pelo modo de vida do nômade das estepes, caracterizado pela conquista pelas armas, efêmera e sem resultados[6].

2 ALLISON, Roy & JONSON, Lena. *Central Asia Security: The New International Context*. Washington. Brookings Institution Press, 2001.

3 KHANNA, Parag. *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order*. Random House. New York, 2008.

4 UNESCO. *History of Civilizations of Central Asia. Towards the contemporary period: from the mid--nineteenth to the end of the twentieth century*, 2005.

5 SINOR, Denis. *History, civilization, languages: a syllabus*, 1997.

6 ALLWORTH, Edwards. *History of Central Asia*. Encyclopaedia Britannica.

1.1 A Ásia Central na Antiguidade e na Idade Média

A Ásia Central desempenhou papel central nos caminhos terrestres das caravanas de comércio que por séculos uniram a China e a Europa, as chamadas Rotas da Seda. A região foi habitada inicialmente por grupos iranianos dos povos indo-europeus: os citas, nas estepes, os báctrios, ao sul do rio Amy Darya (Oxus), os sogdianos, entre os rios Amy Darya e Syr Darya (Transoxiana), e os corásmios, ao sul do Mar de Aral. Após o fim do domínio cita, migraram para a região tribos nômades túrquicas e mongóis, oriundas dos Montes Altai e Mongólia. Os hunos realizaram várias incursões contra as tribos do sul antes de se deslocarem para a Bacia dos Cárpatos. Tribos túrquicas estabeleceram o Império Túrquico, em 552, integrado pelos canatos dos oguzes, no ocidente, dos kipchaks, no norte, e dos karluks, na "terra dos sete rios" (Semyrechie). Os uigures, convertidos ao budismo pelo Império Tibetano, estabeleceram o Império Uigur, em 744. A vitória dos árabes na batalha de Talas (Taraz), em 751, introduziu o islamismo na região. Os quirguizes venceram os uigures, em 840. Os kitanos derrotaram os quirguizes em 924 e invadiram o canato karluk de Kara-Khan, dando origem ao canato de Kara-Kitai (Balasagun, lago Issyk-kul), em 1130.

A invasão do Império Mongol, liderada por Genghis Khan (Chinggis), em 1219-1221, destruiu o Canato de Kara-Kitai e o Império Corásmio (Xiva), incorporando a Ásia Central ao maior império contíguo registrado na história. Após a morte de Genghis Khan, os estados sucessores foram a Horda Dourada (Astrakhan), nas estepes, e o Canato de Chagatai (Bukhara e Samarkand). Entre 1370 e 1405, o lendário Tamerlão (Timur) uniu os povos uzbeques da parte ocidental do Canato de Chagatai. No século XV, a Horda Dourada deu lugar ao Canato Cazaque (Turkestan), composto pelas Hordas Maior, Média e Menor. No século XVI, os centros

comerciais e os oásis das Rotas da Seda entraram em declínio como resultado da descoberta das novas rotas oceânicas. No século XVII, as bacias dos rios Amu Darya e Syr Darya passaram para o controle dos canatos de Kokand, Khiva e Bukhara. A leste dos montes Pamir, os uigures rivalizavam com os quirguizes; no Semirechye, o Canato Cazaque lutava com os kalmyks (oirates e dzungares) e os turcomenos, estabelecidos entre os Mares de Aral e Cáspio, percorriam as fronteiras norte do Irã em busca de escravos para serem vendidos em Bukhara.

1.2 A Ásia Central sob o domínio russo e soviético

Os soldados russos apareceram pela primeira vez no noroeste do Cazaquistão no século XVII, com a construção dos fortes de Uralsk (Oral) e Guryev (Atyrau). A expansão para o sul, em direção aos canatos muçulmanos da Ásia Central, foi motivada pelo desejo de alcançar o Oceano Índico. A expansão foi facilitada pela ameaça chinesa (oirates e dzungares), que obrigou os cazaques a solicitarem proteção russa. Os russos conquistaram a Horda Menor em 1758, a Horda Média em 1798, e, quando o Canato de Kokand, ao sul, começou a ampliar os seus domínios, a Horda Maior, em 1820.

A abolição da servidão, em 1861, levou centenas de milhares de camponeses russos e ucranianos a instalarem-se nas estepes, fato que gerou ressentimento entre a população cazaque. Em 1863, o Império Russo criou as Governadorias-Gerais do Turquestão[7] e do Território das Estepes (Orenburg). Tashkent foi conquistada em 1867, os canatos de Bukhara e Khiva, inclusive o Kara-Kalpaquistão

7 A designação "Turquestão" ou "terra dos povos túrquicos", que também dá nome à cidade de Turkestan, no sul do Cazaquistão, impôs-se durante a expansão dos impérios russo e chinês e teve como resultado a criação do Turquestão Ocidental ou russo (cazaques, quirguizes, turcomenos e uzbeques) e do Turquestão Oriental ou chinês (uigures). Anteriormente, a região era conhecida como "Tartária", da qual faziam parte também outros povos túrquicos como os tártaros do Tartaristão e da Criméia, os cazares, que se converteram ao judaísmo, os tchuváquios, os bashkirs, os altai, os tuvanos, os cacássios, os yakuts, entre outros.

(Nukus), tornaram-se protetorados em 1868 e 1873. O Canato de Kokand foi anexado em 1876. A conquista de Ashgabat e Merv, no final do século XIX, definiu a fronteira sul do Império Russo com Irã e Afeganistão. O Turquestão ganhou importância econômica com o cultivo do algodão, o "ouro branco", cujos preços elevaram-se em decorrência da Guerra Civil Americana. O comércio com a região resultou na construção das ferrovias Transcaspiana, entre Krasnovodsk (Turkmenbashi) e Samarkand (1888), Trans-Aral, entre Orenburg e Tashkent (1905) e Turquestão-Siberiana (1930). A expansão para o sul recebeu a oposição da Inglaterra e da China. A rivalidade entre os Impérios Russo e Britânico, conhecida como o "Grande Jogo", encerrou-se com o acordo que reconheceu o domínio russo sobre o Turquestão e o britânico sobre Índia e Paquistão, transformando o Afeganistão em estado tampão entre as duas potências coloniais.

A rebelião de 1916, durante a Primeira Guerra Mundial, bem como a tentativa de independência do Turquestão, em 1917, após a Revolução Russa, foram duramente reprimidas. Em 1918, o Exército Vermelho criou as Repúblicas Soviéticas do Turquestão, Corásmia e Bukhara e, em 1920, a República Soviética do Cazaquistão[8] (Verny, depois Alma-Ata). Em lugar de Turquestão, Corásmia e Bukhara, a União Soviética criou as Repúblicas Soviéticas do Uzbequistão (Tashkent) e do Turcomenistão (Ashgabat), em 1924, a República Soviética do Quirguistão[9] (Frunze, depois Bishkek), em 1926, e a República Soviética do Tadjiquistão (Dushanbe), em 1929. No intuito de combater o pan-turquismo e o pan-islamismo, a União Soviética diferenciou as línguas e introduziu o uso do alfabeto cirílico[10]. O Turquestão Oriental permaneceu território chinês

8 República Soviética do Quirguistão entre 1920 e 1936.

9 República Soviética do Kara-Quirguistão entre 1926 e 1936.

10 O uzbeque, o quirguiz, o cazaque e o turcomeno são línguas túrquicas, ao passo que o tajique é língua persa.

e a Mongólia, mesmo mantendo a sua independência, tornou-se estado satélite soviético.

Estima-se que um milhão e meio de pessoas morreram, principalmente na República Soviética do Cazaquistão, como decorrência da coletivização forçada da agricultura e dos expurgos políticos. Durante a Segunda Guerra Mundial, milhões de coreanos, poloneses, alemães do Volga, chechenos e tártaros da Criméia foram transferidos à força para a Ásia Central. Centenas de fábricas foram realocadas para além dos Urais. No pós-guerra, bases militares foram instaladas na região, inclusive o campo de testes nucleares de Semipalatinsk e o Cosmódromo de Baikonur. A campanha das "terras virgens" reassentou milhares de agricultores da União Soviética, sobretudo ucranianos, no norte do Cazaquistão e nos Montes Altai. A substituição de culturas agrícolas tradicionais pela monocultura irrigada do algodão teve como resultado o quase desaparecimento do Mar de Aral.

O Turquestão Oriental, que abriga cerca de um milhão de cazaques étnicos fugidos da União Soviética, passou por processo de desenvolvimento semelhante. O Partido Comunista Chinês incentivou o cultivo comercial do algodão, reassentou chineses da etnia han e perseguiu o Islã, especialmente nos anos da Revolução Cultural.

1.3 A Ásia Central independente

Após a tentativa frustrada de golpe contra o presidente da União Soviética, Mikhail Gorbachev, em 19 de agosto de 1991, os Sovietes Supremos das Repúblicas Soviéticas da Ásia Central declararam a independência da República Quirguiz e do Uzbequistão, em 31 de agosto, do Tadjiquistão, em 8 de setembro, e do Turcomenistão, em 27 de outubro. O Cazaquistão foi a última das Repúblicas Soviéticas a obter a sua independência, em 16

de dezembro, já depois de formada a Comunidade dos Estados Independentes (CEI).

A independência das cinco novas nações da Ásia Central permitiu que outros países tivessem acesso aos recursos naturais antes reservados aos russos. Cazaquistão e Turcomenistão, assim como o Azerbaijão, atraíram volumosos investimentos estrangeiros, sobretudo europeus e americanos, e transformaram-se, em pouco mais de uma década, em grandes produtores e exportadores mundiais de petróleo e de gás natural. O Mar Cáspio assumiu papel central nos mercados globais de energia e, por se constituír em alternativa ao óleo do Oriente Médio, passou a desempenhar papel chave para a segurança energética internacional.

O campo petrolífero de Tengiz, às margens do Mar Cáspio, com reservas de 9 bilhões de barris, entrou em produção em 2001. É operado pelo consórcio Tengizchevroil, integrado pela Chevron (50%), Exxon Mobil (25%), KazMunaiGaz (20%) e Lukoil (5%). Para exportar o petróleo de Tengiz para a Europa, o consórcio internacional construiu o oleoduto Caspian Pipeline Consortium (CPC), entre Atyrau e o porto de Novorossiysk, no Mar Negro. O campo de Karachaganak, próximo a Uralsk, no norte do Cazaquistão, com reservas de 14 bilhões de barris, começou a produzir em 2005. É operado pelo consórcio Karachaganak Petroleum Operating (KPO), formado pela ENI (29,25%), BG (29,25%), Chevron (18%) e Lukoil (13,5%). Como alternativa ao oleoduto Caspian Pipeline Consortium (CPC), que atravessa o território russo, consórcio liderado pela British Petroleum (BP) construiu o oleoduto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC), que desde 2006 é a principal rota para o petróleo e o gás azeri. O campo de Kashagan, em águas territoriais cazaques, no Mar Cáspio, com reservas de 13 bilhões de barris, começou a produzir em 2014, mas teve as suas operações interrompidas devido a problemas técnicos.

Quando estiver em plena produção, calcula-se que poderá dobrar as exportações cazaques de petróleo. É operado pelo consórcio explorador que inclui a ENI (16,8%), Royal Dutch Shell (16,8%), Total (16,8%), Exxonmobil (16,8%), KazMunaiGaz (16,8%), CNPC (8,4%) e Inpex (8,4%).

A Rússia voltou suas atenções para a Ásia Central tão logo conseguiu recuperar-se da crise econômica que se seguiu ao colapso da União Soviética. Em 2002, os presidentes Vladimir Putin e Nursultan Nazarbayev dividiram em igualdade de condições os campos de gás offshore no Mar Cáspio. Em 2005, a Transneft elevou a capacidade do oleoduto que liga Atyrau ao Mar Báltico. Em 2007, a Gazprom construiu o gasoduto Blue Stream, entre o Mares Cáspio e Negro, e ampliou o gasoduto "Central Asia", que liga a Rússia ao Turcomenistão, Uzbequistão e Cazaquistão. O país opõe-se ao projeto do gasoduto Trans-Cáspio, que pretende atravessar o Mar Cáspio e o Cáucaso, até a Turquia, possibilitando, assim, a exportação de gás turcomeno, cazaque e uzbeque para a União Europeia. A Rússia estabeleceu, em 2009, com Belarus e Cazaquistão, a União Aduaneira e o Espaço Econômico Comum. Em 2014, criou com Belarus, Cazaquistão e Armênia a União Econômica Euroasiática (UEE), projeto de integração regional que já recebeu a adesão da República Quirguiz.

A China considera a Ásia Central fonte essencial de matérias-primas para a manutenção do seu crescimento econômico. Em 2001, os chefes de estado e de governo da China, Rússia, Cazaquistão, República Quirguiz, Uzbequistão e Tadjiquistão criaram a Organização de Cooperação de Xangai (OCX) com o objetivo de promover o comércio e os investimentos entre os seus membros. A China National Petroleum Corporation (CNPC) adquiriu campo petrolífero em Aktobe e construiu, em parceria com a KazMunaiGaz, o oleoduto Cazaquistão-China, ligando o

Cazaquistão à Província Autônoma de Xinjiang Uygur. Em 2009, inaugurou o gasoduto Turcomenistão-China, entre o Mar Cáspio e Urumqi, responsável atualmente por mais da metade do gás natural importado pela China. A Ásia Central desempenha papel chave na criação do "Cinturão Econômico da Nova Rota da Seda", iniciativa anunciada pelo presidente Xi Jinping durante sua visita ao Cazaquistão, em 2013, e que tem por objetivo reviver o papel histórico da região como corredor de exportação entre a China e a Europa.

Em 2014, foi inaugurado o trecho Cazaquistão, Turcomenistão e Irã da ferrovia entre a Província de Xinjiang e o Oriente Médio. O Turcomenistão fornece gás para o Irã pelo gasoduto Dovlet Abat-Sarakhs-Kahn Giran e planeja abastecer o mercado indiano uma vez concluída a construção do gasoduto Turcomenistão, Afeganistão, Paquistão e Índia (TAPI).

A competição geopolítica pelos recursos naturais da Ásia Central, em especial a diplomacia do petróleo e dos gasodutos, associada à questão da segurança internacional resultante dos ataques terroristas do 11 de setembro e da Guerra ao Terror, deu maior peso político e poder de barganha para os países da região. Analistas das relações internacionais passaram a mencionar um novo "Grande Jogo" na Ásia Central, desta vez tendo como pano de fundo a disputa pelos seus recursos energéticos e minerais. Alguns autores reviveram inclusive teorias como a do Heartland de Mackinder, segundo a qual a potência que conquistar os vastos recursos naturais da Ásia Central, o pivô geográfico da história, haverá fatalmente de conquistar o mundo[11].

11 Mackinder, Halford John. "*The Geographical Pivot of History*". The Geographical Society, v. 23, n. 4, 1904.

2. As relações bilaterais entre o Brasil e os países da Ásia Central

2.1 Cazaquistão

O Cazaquistão, nono maior território do mundo, líder regional em razão de sua prosperidade econômica e estabilidade política, foi o país da Ásia Central que demonstrou mais interesse em desenvolver as relações bilaterais. O diálogo foi impulsionado pela criação da Embaixada em Astana, em 2006, gesto político que resultou na visita ao Brasil do presidente Nursultan Nazarbayev, em 2007, e na retribuição da visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2009. Em 2013, vinte anos após o estabelecimento das relações diplomáticas, o ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Erlan Idrissov, realizou visita ao Brasil para inaugurar a Embaixada em Brasília. O Cazaquistão, que exerceu a presidência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), em 2010, é membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o mandato 2017-2018 e apoia a aspiração brasileira de vir a tornar-se membro permanente em um CSNU ampliado. O Brasil e o Cazaquistão mantêm reuniões de consultas políticas, a última delas realizada em Brasília, em 2012, desenvolvem projeto de cooperação para a formação de jovens jogadores de futebol no Brasil, e possuem acordo de isenção de visto de curta duração para portadores de passaportes comuns.

O Cazaquistão responde pela maior parte do comércio do Brasil com a região, da ordem de US$ 400 milhões anuais. A Air Astana, maior companhia aérea da Ásia Central, conta com treze aeronaves da Embraer em sua frota de aviões regionais. As empresas brasileiras exportam para o Cazaquistão produtos básicos como açúcar, carnes e fumo e importam minérios como enxofre, cobre, alumínio e chumbo. A Vale manteve escritório

comercial em Almaty para a exploração de mina de cobre. A Magnesita possui escritório de representação em Karaganda, de onde administra o comércio de materiais refratários com empresas metalúrgicas cazaques. A empresa cazaque Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC), adquiriu, entre 2008 e 2010, a Bahia Mineração (BAMIN), a Mineração Minas Bahia (MIBA) e a Mineração Peixe Bravo (MPB) e desenvolve projeto de exploração de minério de ferro no sul da Bahia. Os setores mais promissores para as empresas brasileiras são aviação civil, petróleo, gás, mineração, obras de engenharia, construção civil, medicamentos e alimentos. Na área agrícola, a Embrapa identificou oportunidades em carnes, trigo, cultivos agrícolas em regiões semiáridas, além da produção de biocombustíveis. O governo cazaque manifestou interesse por investimentos brasileiros em áreas de alta tecnologia como pesquisa espacial, energia nuclear e agricultura.

2.2 Uzbequistão

O Uzbequistão, país mais populoso da Ásia Central, buscou aproximação com o Brasil que redundou na visita do presidente Islam Karimov, em 2009. O Uzbequistão apoia a pretensão brasileira de vir a tornar-se membro permanente em um CSNU ampliado. Os dois países mantiveram reunião de consultas políticas bilaterais em 2008. As áreas mais promissoras para as empresas brasileiras são agricultura, gás, mineração, energia elétrica e turismo. A Marcopolo recebeu convite para produzir carrocerias de ônibus no Uzbequistão. O país possui a maior indústria automobilística da Ásia Central, com investimentos da General Motors e da Daewoo, exportando para o mercado russo. O governo uzbeque demonstrou interesse pela experiência brasileira em tecnologia de biocombustíveis e reaproveitamento de resíduos do algodão, de que é grande produtor.

2.3 Turcomenistão

O Turcomenistão, cuja política externa é regida pelo princípio da neutralidade permanente, cresce dez por cento ao ano há mais de uma década, graças a sua indústria de gás. A cumulatividade de Ashgabat com a embaixada em Astana possibilitou contatos mais regulares com as autoridades turcomenas. O presidente Gurbanguly Berdimuhamedov participou, acompanhado de expressiva delegação, da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no Rio de Janeiro, em 2012. As áreas mais promissoras para as empresas brasileiras são aviação, gás, petróleo, construção civil e alimentos. Na área agrícola, encontram-se oportunidades na produção de algodão, seda, têxteis, trigo, indústria alimentícia, maquinaria agrícola, pecuária e criação equina. O governo turcomeno manifestou interesse por investimentos em energia e agricultura.

2.4 República Quirguiz

A República Quirguiz foi o primeiro país da Ásia Central a ingressar na OMC. A cumulatividade de Bishkek com a Embaixada em Astana permitiu contatos mais regulares com as autoridades quirguizes. As áreas mais promissoras para as empresas brasileiras são energia hidrelétrica, mineração, agricultura e turismo.

O país montanhoso possui grande potencial hidrelétrico. Há um plano de construção de seis usinas hidrelétricas no rio Naryn, na região central, para tornar a República Quirguiz uma exportadora de energia elétrica, sobretudo para o Afeganistão. O projeto da hidrelétrica de Kambarata, uma das seis usinas planejadas, sofre oposição do Uzbequistão, que alega que o reservatório reduziria o volume de água do rio Syr Darya e afetaria a irrigação das suas plantações de algodão.

2.5 Tadjiquistão

O Tadjiquistão esteve em guerra civil entre 1992 e 1997. O presidente Emomali Rahmon participou do Segmento de Alto-Nível da Rio+20, no Rio de Janeiro, em 2012. As áreas mais promissoras para as empresas brasileiras são energia hidrelétrica, mineração, agricultura e turismo.

O Tadjiquistão possui grande potencial hidrelétrico e desenvolve projeto para a construção de usinas no rio Vakhsh, no sul do país. A hidrelétrica de Rogun teve sua construção suspensa pelo Banco Mundial em 2012 por oposição do Uzbequistão, vizinho a jusante, que alega que o reservatório terá impacto negativo sobre a sua lucrativa cultura do algodão. Em 2013, o Assessor Internacional da Agência Nacional de Águas (ANA), Luiz Amore, representou o Brasil na Conferência Internacional de Alto-Nível sobre Cooperação Hídrica, em Dushanbe, quando apresentou a experiência conjunta da exploração da Bacia do Prata.

2.6 As relações diplomáticas entre o Brasil e os países da Ásia Central

O Brasil esteve entre os primeiros países a reconhecerem a independência dos países da Ásia Central. Em 1993, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com Uzbequistão (30 de abril), República Quirguiz (6 de agosto) e Cazaquistão (20 de setembro). Em 1996, estabeleceu relações com Tadjiquistão (29 de março) e Turcomenistão (3 de abril).

No Ministério das Relações Exteriores, a Divisão da Europa II (DE-II) encarregou-se inicialmente do acompanhamento dos temas relativos aos países da Ásia Central. Em 2004, foi criada a Divisão da Ásia Central (DASC)[12] para ocupar-se especificamente

12 Decreto nº 5.032, de 05/04/2004.

do relacionamento com Cazaquistão, Uzbequistão, República Quirguiz, Tadjiquistão e Turcomenistão. Em 2010, a DASC passou a cuidar também de Afeganistão, Paquistão e Irã.

A Embaixada em Moscou acumulou a representação diplomática com os países da Ásia Central. Em 2005, as cumulatividades com Bishkek e Dushanbe foram transferidas respectivamente para as Embaixadas em Kiev e Islamabad. A criação da Embaixada em Astana[13], em 2006, a primeira e única representação diplomática brasileira permanente em um país da Ásia Central, constituiu-se em marco no relacionamento com a região. As cumulatividades com Ashgabat e Bishkek[14] foram transferidas para Astana, em 2008, e permitiram contatos mais frequentes com as autoridades turcomenas e quirguizes. A cumulatividade com Tashkent continuou com a Embaixada em Moscou uma vez que o Uzbequistão não aceita receber cartas credenciais de embaixadores acreditados em Astana.

Em visita que realizou ao Cazaquistão, em 2006, o subsecretário-geral para Assuntos Políticos (SGAP) declarou que a escolha por Astana deveu-se à trajetória bem-sucedida do Cazaquistão desde a sua independência, à sua liderança no plano regional e à crescente inserção na economia internacional a partir de seus recursos minerais e energéticos abundantes. O Brasil criou consulados honorários em Bishkek, em 2011, e em Almaty, em 2013, para auxiliar os brasileiros em questões consulares, culturais e comerciais.

O Cazaquistão abriu embaixada no Brasil em 2013, vinte anos após o estabelecimento das relações diplomáticas. A Embaixada em Brasília, a primeira representação diplomática cazaque na América Latina, acumula o relacionamento com Argentina e Chile. As

13 Decreto nº 5.686, de 31/01/2006.

14 Decreto 6.449, de 7 de maio de 2008.

autoridades cazaques justificaram a escolha por Brasília pelo fato de ser o Brasil o maior país da América do Sul, além de membro do agrupamento do BRICS, do qual fazem parte Rússia e China, importantes vizinhos asiáticos do Cazaquistão.

2.7 As relações políticas e econômicas entre o Brasil e os países da Ásia Central

As visitas bilaterais são cada vez mais frequentes e atestam a vontade em ampliar o diálogo político e as parcerias econômicas entre o Brasil e os países da Ásia Central. Durante as visitas do presidente e do ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, em 2007 e 2013, e do presidente do Uzbequistão, em 2009, foram assinados atos bilaterais que constituem o arcabouço jurídico para as relações com a região. Com o Cazaquistão há acordos sobre cooperação técnica em agricultura e pecuária, cooperação econômica e comercial, isenção de visto para portadores de passaportes diplomáticos e comuns, treinamento de diplomatas e diálogo político, econômico, comercial e de investimentos bilaterais. Com o Uzbequistão, sobre cooperação técnica, agricultura, turismo, cooperação econômica e comercial, consultas políticas, isenção de visto para portadores de passaportes diplomáticos, promoção do comércio e do investimento, esporte, recursos minerais e cultura.

O Brasil mantém consultas políticas com Cazaquistão e Uzbequistão, em nível de subsecretário-geral, para a discussão de temas da agenda bilateral, questões regionais e aspectos da cooperação multilateral. As consultas políticas Brasil-Cazaquistão realizaram-se em Astana, em 2008, e em Brasília, em 2012, enquanto a reunião Brasil-Uzbequistão realizou-se em Tashkent, em 2008.

Cazaquistão e Uzbequistão apoiam a aspiração brasileira em vir a tornar-se membro permanente em um CSNU ampliado.

O Cazaquistão apoia que o Brasil tenha *status* de observador na Organização da Cooperação Islâmica (OCI). O Brasil apoiou o ingresso à OMC da República Quirguiz, em 1998, do Tadjiquistão, em 2013, e do Cazaquistão, em 2015, e considera favoravelmente as candidaturas de Turcomenistão e Uzbequistão. No caso do Cazaquistão, a vice-ministra do Comércio e da Indústria, Zhanar Aytzhanova, firmou, em Brasília, em 2007, o Protocolo Bilateral sobre Bens e Serviços, quando manteve reuniões com o ministro Celso Amorim, o ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o presidente da Petrobras e representante da Vale.

O Brasil e os países da Ásia Central possuem pontos de vista coincidentes em temas da agenda multilateral como desarmamento, segurança regional, não proliferação e solução pacífica de controvérsias. Os países centro-asiáticos assinaram, em 2006, em Semipalatinsk, acordo sobre o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares. Em 2010, o País apoiou a proposta cazaque de declaração universal em favor de um mundo livre de armas nucleares. O Cazaquistão, país que renunciou ao quarto maior arsenal nuclear da União Soviética, celebrou acordo com a AIEA, em 2015, para a criação de um banco internacional de urânio de baixo enriquecimento.

O Brasil prestou ajuda humanitária aos países mais pobres da Ásia Central. Para o Tadjiquistão, doou US$ 50 mil, em 2009, por intermédio do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), para as vítimas de grandes enchentes e deslizamentos de terra. Para a República Quirguiz, doou US$ 300 mil, em 2010, em resposta ao apelo de assistência após os conflitos étnicos em Osh e Jalalabad, no Vale do Fergana; e US$ 50 mil, em 2013, por meio do Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), para atividades em favor de refugiados, deslocados internos e pessoas em situação de vulnerabilidade.

2.7.1 Visitas de Presidentes da República

O presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, foi o primeiro chefe de estado da Ásia Central a visitar o Brasil e a América Latina, em 2007. Após o encontro com o presidente Lula, foi firmada Declaração de Princípios em que o país apoiou a aspiração brasileira em vir a tornar-se membro permanente em um CSNU ampliado. Também foram assinados o Acordo de Cooperação Econômica e de Comércio, o Acordo de Isenção de Visto para Portadores de Passaportes Diplomáticos e Oficiais, o Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica em Agricultura e Pecuária, e o Protocolo de Consultas Políticas. Na oportunidade, Nazarbayev reuniu-se com o presidente do Senado, Renan Calheiros, o presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, e a presidente do Supremo Tribunal Federal, Ellen Gracie Northfleet, manteve contatos com representantes da Embraer, Petrobras, Vale, ABIEC e conheceu a sede da Embrapa.

O presidente do Uzbequistão, Islam Karimov, realizou visita ao Brasil, em 2009, em busca de uma cooperação abrangente com o País. No encontro com o presidente Lula, foram discutidas as relações bilaterais, a questão da segurança na Ásia Central, a situação no Afeganistão e a crise econômica e financeira mundial. Na declaração conjunta, o Uzbequistão apoiou a aspiração brasileira de vir a tornar-se membro permanente em um CSNU ampliado. Como resultado das negociações, foram assinados o Acordo de Cooperação Técnica, o Acordo de Cooperação em Agricultura, o Acordo de Cooperação Econômica e Comercial, o Acordo de Isenção de Visto para Portadores de Passaportes Diplomáticos, o Acordo de Cooperação na Área do Esporte, o Acordo de Cooperação Cultural, o Memorando de Entendimento para Cooperação em Turismo, o Memorando de Entendimento para a Promoção do Comércio e do Investimento, o Memorando de Entendimento na

Área de Recursos Minerais e o Memorando de Entendimento sobre Consultas Políticas.

O presidente Lula foi o primeiro chefe de estado brasileiro e latino-americano a visitar a Ásia Central, em 2009. A viagem ao Cazaquistão, em retribuição à visita do presidente Nazarbayev, deu-se após a participação na Cúpula dos BRIC em Yekaterinburg. O presidente Lula viajou acompanhado do ministro Celso Amorim, do ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, e do ministro-chefe da Secretaria de Comunicação Social, Franklin Martins. No encontro com Nazarbayev e com o primeiro-ministro Karim Massimov, anunciou o envio de missão empresarial da Apex.

O presidente do Tadjiquistão, Emomali Rahmon, e o presidente do Turcomenistão, Gurbanguly Berdimuhamedov, participaram do Segmento de Alto Nível da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no Rio de Janeiro, em 2012. O presidente Berdimuhamedov chefiou a delegação turcomena composta pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Hamrokhon Zarifi, pelo assessor da Presidência para Política Externa e pelo ministro da Reforma Agrária e Recursos Hídricos.

Nazarbayev avistou-se com o presidente Fernando Henrique Cardoso, à margem da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 1997, e à margem do Foro Econômico Mundial, em Davos, em 1998; com o presidente Lula, à margem da Cúpula do G8, em São Petersburgo, em 2006; e com a presidente Dilma Rousseff, à margem da VII Cúpula dos BRICS, em Ufa, em 2015. O presidente Rahmon reuniu-se com o presidente Lula à margem da 65ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 2010.

2.7.2 Visitas de Ministros das Relações Exteriores

O ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Erlan Idrissov, realizou visita ao Brasil em 2013, vinte anos após o estabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países. No encontro com o ministro Luiz Alberto Figueiredo foi adotada declaração conjunta a refletir a agenda bilateral e as posições comuns sobre temas internacionais. Foram assinados o Memorando de Entendimento para o Estabelecimento de Diálogo Político, Econômico, Comercial e sobre Investimentos, o Memorando de Entendimento entre o Instituto Rio Branco e o Instituto de Diplomacia da Academia de Administração Pública do Cazaquistão, o Memorando de Cooperação em Esportes e o Acordo de Isenção de Visto de Curta Duração. Após presidir a cerimônia de inauguração da Embaixada em Brasília, participou, acompanhado de delegação empresarial, de Seminário de Negócios na sede da FIESP, em São Paulo.

Em 2010, Idrissov já havia estado no Brasil na condição de embaixador não residente do Cazaquistão no Brasil, quando apresentou as cartas credenciais ao presidente Lula e manteve encontros com o ministro Celso Amorim, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge, e o subsecretário-geral para Assuntos Políticos, embaixador Roberto Jaguaribe. Na ocasião, foi assinado Memorando de Entendimento entre o BNDES e o Banco de Investimentos do Cazaquistão.

O ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Kasyhomart Tokayev, compareceu à cerimônia de posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. O ministro dos Negócios Estrangeiros do Turcomenistão, Hamrokhon Zarifi, integrou a delegação turcomena que participou da Rio+20 no Rio de Janeiro, em 2012. O ministro Celso Amorim acompanhou o presidente Lula na sua visita ao Cazaquistão, em 2009.

2.7.3 Visitas de Alto Nível

O assessor especial para a Ásia, embaixador João Gualberto Marques Porto, visitou os países da Ásia Central, em 2007. No Cazaquistão, reuniu-se com o vice-primeiro ministro; o presidente da Comissão de Relações Exteriores, Defesa e Segurança do Senado; o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros; o ministro da Energia e dos Recursos Minerais; e o vice-ministro da Indústria e do Comércio. No Turcomenistão, foi recebido pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, Rashid Meredov. Na República Quirguiz, avistou-se com o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros; o diretor do Departamento de Organismos Internacionais e Segurança; a ministra do Trabalho e Desenvolvimento Social; e a vice-ministra da Indústria, Energia e Combustíveis. No Tadjiquistão, encontrou-se com o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros e o assessor de Estado do presidente da República. No Uzbequistão, reuniu-se com o vice-ministro, quando entregou carta do presidente Lula ao ministro dos Negócios Estrangeiros, Vladimir Norov.

Ainda em 2007, o Uzbequistão enviou ao Brasil o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros, Ilkhomojon Nematov, que firmou com o secretário-geral o "Protocolo sobre Consultas Políticas" e discutiu com a Apex a cooperação na área de têxteis, construção civil e agricultura. Na sequência, o ministro das Relações Econômicas Exteriores, Investimentos e Comércio do Uzbequistão, Elyor Ganiev, visitou o Brasil acompanhado de delegação composta pelo embaixador não residente do Uzbequistão no Brasil, Abdulaziz Komilov, o presidente da Câmara de Comércio e Indústria, o vice-presidente da Uzbekneftegaz e o presidente da Uzbek Tourism. Ganiev encontrou-se com o ministro Celso Amorim e com representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério de Minas e Energia e Ministério

do Turismo, quando explorou oportunidades de cooperação em mineração, petróleo, algodão e turismo. Em São Paulo, manteve contatos comerciais com a FIESP, ANFAVEA, ABEF, ABIMAQ e UNICA. Na ocasião, foi celebrado acordo de cooperação entre a FIESP e a Câmara de Comércio e Indústria do Uzbequistão.

Em 2008, o subsecretário-geral para Assuntos Políticos, embaixador Roberto Jaguaribe, realizou reuniões de consultas políticas com Cazaquistão e Uzbequistão. Em Astana, presidiu a reunião com o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros, Kairat Sarebay, quando foram discutidas as perspectivas de cooperação bilateral e a implementação dos acordos assinados na visita de Nazarbayev. O embaixador brasileiro manteve encontros na Presidência da República, no Ministério dos Transportes e Comunicações e no Ministério da Agricultura e Proteção Ambiental. Em Tashkent, presidiu a reunião com o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros, Ilkhomojon Nematov. Reuniu-se ainda com o diretor da Uzinfoinvest e com o presidente da Câmara de Comércio e Indústria do Uzbequistão.

Em 2011, a subsecretária-geral para Assuntos Políticos, embaixadora Maria Edileuza Reis, participou do VIII Fórum Econômico Mundial Islâmico, no Cazaquistão, quando se encontrou com o ministro dos Negócios Estrangeiros, Yerzhan Kazykhanov. Naquele mesmo ano, o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Rapil Zhoshybayev, visitou o Brasil para promover a candidatura de Astana para sede da Exposição Universal em 2017. Em 2012, o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Kairat Umarov, copresidiu com a embaixadora Maria Edileuza Reis a 2ª reunião de Consultas Políticas Brasil--Cazaquistão, quando manteve reuniões no MDIC e na Apex.

O ministro da Proteção da Natureza do Uzbequistão, Nariman Umarov, e o ministro da Proteção Ambiental do Cazaquistão,

Nurlan Kapparov, participaram da Conferência sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), no Rio de Janeiro, em 2012. O vice-primeiro-ministro da República Quirguiz, Djoomart Otorbaev, reuniu-se com a embaixadora Maria Edileuza Reis para discutir a cooperação bilateral nas áreas de turismo, agronegócio e hidroeletricidade.

Em 2013, o subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Financeiros, embaixador Hadil da Rocha Vianna, participou da Conferência Mundial Anti-Crise e do VI Fórum Econômico de Astana. Foi recebido pelo ministro Idrissov e manteve encontros com o vice-ministro dos Transportes e Comunicações, o vice--ministro da Agricultura, o vice-ministro da Indústria e Novas Tecnologias, o chefe das Forças de Defesa Aérea e representante da Kaznex-Invest.

Em 2015, a presidente da Comissão de Relações Exteriores, Defesa e Segurança do Senado do Cazaquistão, Byrganym Aitimova, enviada especial do presidente Nazarbayev, solicitou ao vice-presidente Michel Temer o apoio à candidatura do Cazaquistão a membro não permanente do Conselho de Segurança para o mandato 2017-2018. Naquele mesmo ano, o comissário da Expo-2017, Rapil Zhoshybayev, buscou junto ao MRE, MME, MTur e Apex a confirmação da participação brasileira na Exposição Universal em Astana.

2.7.4 Missões Empresariais

Em missão ao Cazaquistão em 2005, o diretor do Departamento de Promoção Comercial manteve encontros com autoridades cazaques em Astana e participou de Seminário Empresarial em Almaty acompanhado de representantes da ANP, Vale, Odebrecht, ABIEC, FIESC e Comexport.

A FIESC realizou missão ao Cazaquistão, em 2009, para explorar oportunidades de comércio com empresas de Santa Catarina. Os representantes da FIESC visitaram o Fundo Soberano Samruk-Kazyna, o grupo empresarial Tsesna e a Câmara de Comércio Atameken. Foi firmado acordo de cooperação entre a FIESC e a câmara de comércio cazaque.

Em cumprimento ao anúncio feito pelo presidente Lula, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Apex e as Embaixadas em Moscou e Astana, organizaram missão à Turquia, Uzbequistão e Cazaquistão, em 2009. A missão foi integrada por cerca de 40 empresas brasileiras dos setores de alimentos, carnes, bebidas, produtos químicos, máquinas agrícolas, couro e calçados, material esportivo, aviação e mineração. No Uzbequistão, o secretário-executivo do MDIC, Ivan Ramalho, participou do Fórum Empresarial Brasil-Uzbequistão e manteve audiências com o vice-primeiro--ministro, os vice-ministros das Relações Exteriores e das Relações Econômicas Externas, Investimentos e Comércio e com o diretor da Uzinfoinvest. No Cazaquistão, além de participar do Fórum Empresarial Brasil-Cazaquistão, reuniu-se com representantes do Ministério do Comércio e da Indústria, Ministério da Agricultura, Fundo Nacional Samruk-Kazyna e Banco de Desenvolvimento do Cazaquistão.

Em 2010, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) inaugurou escritório em Moscou com o objetivo de aumentar as exportações de produtos e serviços brasileiros para os países da ex-URSS, atrair investimentos estrangeiros diretos para o Brasil e promover a internacionalização das empresas brasileiras. O Escritório Eurásia da Apex-Brasil em Moscou atua em parceria com as Embaixadas em Moscou e Astana

e participa de missões empresariais e feiras internacionais na Ásia Central.

Em missão empresarial ao Uzbequistão, em 2010, o secretário de Comércio Exterior do MDIC, Welber Barral, participou da Feira Internacional de Turismo de Tashkent e manteve encontros com o ministro das Relações Econômicas Externas, Investimento e Comércio, o ministro das Finanças, o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros, o vice-ministro da Agricultura e Recursos Hídricos, o presidente da Câmara de Comércio e Indústria e o presidente da Uzbekenergo. Como resultado das reuniões, foram negociados contratos de exportação de açúcar e soja e de importação de algodão e fertilizantes. Em 2012, a secretária de Comércio Exterior do MDIC, Tatiana Prazeres, representante do Escritório da Apex em Moscou e empresários brasileiros participaram de missão empresarial a Istambul, na Turquia, seguida de rodada de negócios no Cazaquistão.

Em 2015, a embaixada em Astana realizou missão empresarial ao Turcomenistão. Representantes das empresas brasileiras JBS, Minerva, Weg, Randon, Tramontina e Oderich e do Escritório da Apex em Moscou participaram de mesa redonda e rodada de negócios em Ashgabat organizada em conjunto com a União dos Industriais e Empreendedores do Turcomenistão. Em 2016, a Embaixada em Astana realizou missões empresariais ao sul do Cazaquistão e à República Quirguiz. Os representantes das empresas brasileiras Marcopolo, WEG, Magnesita, Timbro Trading, JBS, Seara, Novaprom e do Escritório da Apex em Moscou participaram de seminário com interlocutores governamentais e empresariais e de rodada de negócios com empresários em Almaty e Bishkek.

2.8 As relações comerciais e os investimentos entre o Brasil e os países da Ásia Central

O Cazaquistão é o principal mercado para os produtos brasileiros na Ásia Central, com volume de comércio dez vezes superior aquele registrado com Uzbequistão, Turcomenistão, República Quirguiz e Tadjiquistão somados (vide tabelas abaixo).

Em 2015, o comércio exterior do Cazaquistão alcançou US$ 75,9 bilhões, com exportações de US$ 45,7 bilhões, importações de US$ 30,1 bilhões e saldo de US$ 15,6 bilhões. Os principais parceiros cazaques foram a Rússia (US$ 14,5 bilhões), China (US$ 10,5 bilhões) e Itália (US$ 9,3 bilhões). O Brasil ocupou apenas a 34ª posição entre os maiores parceiros, com corrente de comércio de US$ 266,7 milhões, exportações de US$ 127,6 milhões, importações de US$ 139,1 milhões e saldo negativo de US$ 11,5 milhões.

O comércio entre Brasil e Cazaquistão representou apenas 0,35% do total do comércio exterior cazaque. Mesmo assim, o Brasil foi o principal parceiro do Cazaquistão entre os países da América Latina, na frente de México (US$ 71,4 milhões), Equador (US$ 32,9 milhões) e Argentina (US$ 23,5 milhões). Os principais produtos exportados para o Cazaquistão foram açúcar, carnes, fumo e tubos de ferro, e os principais produtos importados foram enxofre, cobre, alumínio e chumbo. Os maiores exportadores foram Philip Morris (RS), Cooperativa Aurora (SC), Confab (SP) e JBS (SP) e os maiores exportadores foram Paranapanema (BA), Vale Fertilizantes (MG) e Alcoa Alumínio (PE).

Acredita-se que o comércio com os países da Ásia Central seja consideravelmente superior ao contabilizado pela SECEX e pelas agências de estatísticas locais, possivelmente porque parte das exportações para a região acabam sendo computadas como comércio com a Rússia e são posteriormente reexportadas sem conhecimento das empresas brasileiras. De acordo com o escritório

comercial da JBS em Moscou, as remessas de carne brasileira para o mercado cazaque por meio da Rússia chegariam a US$ 200 milhões anuais. Segundo fornecedores baseados em Shymkent, cerca de metade do açúcar consumido nos países da Ásia Central tem origem brasileira.

Brasil/Ásia Central	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	média
Intercâmbio	250,4	301,0	457,0	413,4	456,0	325,6	287,7	355,7
Exportações	236,5	260,4	376,4	331,5	394,4	225,2	145,7	281,2
Importações	14,4	40,6	80,6	81,9	61,6	100,4	142,0	74,4
Saldo	222,1	219,8	295,6	249,6	332,8	124,8	3,7	206,8

* Fonte MDIC ** milhões US$ *** 2015

Brasil/Cazaquistão	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	média
Intercâmbio	213,2	264,5	420,1	379,4	392,7	292,0	266,7	318,3
Exportações	201,4	225,4	342,5	299,4	331,4	192,8	127,6	245,7
Importações	11,8	39,1	77,6	80,0	61,3	99,2	139,1	72,5
Saldo	189,6	186,3	264,9	219,4	270,1	93,6	-11,5	173,2

* Fonte MDIC e Agência de Estatística do Cazaquistão (AEC) para exportações brasileiras ** milhões US$ *** 2015

Brasil/Uzbequistão	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	média
Intercâmbio	13,7	20,6	10,8	22,7	46,9	18,1	12,3	20,7
Exportações	11,7	19,6	8,3	20,8	46,6	16,9	9,9	19,1
Importações	2,0	1,0	2,5	1,9	0,3	1,2	2,4	1,6
Saldo	9,7	18,6	5,8	18,9	46,3	15,7	7,5	17,5

* Fonte MDIC ** milhões US$ *** 2015

Brasil/Turcomenistão	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	média
Intercâmbio	5,0	3,9	7,4	3,4	1,7	4,4	2,7	4,0
Exportações	5,0	3,6	7,1	3,4	1,7	4,4	2,7	3,9
Importações	0,5	0,3	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Saldo	4,5	3,3	6,8	3,4	1,7	4,4	2,7	3,8

* Fonte MDIC ** milhões US$ *** 2015

Brasil/República Quirguiz	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	média
Intercâmbio	6,3	2,2	7,0	4,7	10,2	7,4	2,8	5,8
Exportações	6,3	2,0	6,8	4,7	10,2	7,4	2,8	5,7
Importações	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo	6,3	1,8	6,4	4,7	10,2	7,4	2,8	5,6

* Fonte MDIC ** milhões US$ *** 2015

Brasil/Tadjiquistão	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	média
Intercâmbio	12,2	9,8	11,7	3,2	4,5	3,7	3,2	6,9
Exportações	12,1	9,8	11,7	3,2	4,5	3,7	2,7	6,8
Importações	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0
Saldo	12,0	9,8	11,7	3,2	4,5	3,7	2,2	6,7

* Fonte MDIC ** milhões US$ *** 2015

A Embraer entregou seis aeronaves EMB-190 para a Air Astana entre 2011 e 2013, quando foi registrado o maior volume de comércio com o Cazaquistão. Segundo o governo cazaque, a Air Astana possui treze aeronaves da Embraer em sua frota de aviões regionais.

A Magnesita abriu escritório de representação em Karaganda, em 2014, estabelecendo contatos diretos com as empresas metalúrgicas do país. A Magnesita e a Kaznex-Invest assinaram Memorando de Entendimento e Cooperação com vistas a desenvolver projetos na indústria da metalurgia, inclusive a produção de materiais refratários para a KSP Steel e a KazOgneUpor, em Rudny, na região de Kostanay. A empresa brasileira estuda projetos para a produção de tubos de aço em conjunto com Arcelor Mittal Temirtau, Kazzinc, Kazakhmys, Planta de titânio e magnésio de Ust-Kamenogorsk e Kaz Chrome.

A Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC), empresa mineradora cazaque entre as maiores produtoras mundiais de aço e alumínio, adquiriu, em 2008, a Bahia Mineração (BAMIN), pelo

valor de US$ 970 milhões. Em 2010, o grupo adquiriu também a Mineração Minas Bahia (MIBA) e a Mineração Peixe Bravo (MPB), ambas no norte de Minas Gerais, em investimento de US$ 354 milhões. A BAMIN desenvolve projeto de concentrado de minério de ferro em Pedra de Ferro, no sul da Bahia, com plano de escoamento da produção da jazida pela Ferrovia Integração Oeste--Leste até o terminal em Ilhéus.

2.9 A cooperação agrícola entre o Brasil e os países da Ásia Central

O ministro da Agricultura do Cazaquistão, Ahmetjan Esimov, visitou o Brasil, em 2007, para desenvolver a cooperação bilateral na área agrícola. Esimov encontrou-se com o ministro da Agricultura, Reinhold Stephanes, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Miguel Jorge, o presidente da ABIEC, Marcus Pratini de Moraes, o presidente da Embrapa, Silvio Pestana, o vice--presidente da Brasil Ecodiesel, Ricardo Vianna, o diretor da ANP, Roberto Ardenghi, e representantes da Petrobras, UNICA, FIESP e ABIMAQ.

Em 2009, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Embrapa realizaram missão conjunta ao Cazaquistão e ao Uzbequistão para identificar possíveis áreas de cooperação técnica em assuntos agropecuários. No Cazaquistão, foram definidos projetos de cooperação em manejo de recursos hídricos, cultura do algodão, melhoramento animal, ciências veterinárias, desenvolvimento de fruteiras temperadas e viticultura. No Uzbequistão, foi acordado o envio de representante uzbeque ao Brasil e o início de cooperação nas áreas de agricultura irrigada, algodão, desenvolvimento pecuário e viticultura. Foi assinado Memorando de Entendimento e Cooperação entre a Embrapa e a KazAgro Innovation.

Os embaixadores não residentes do Uzbequistão no Brasil, Ilhom Nematov e Bakhtiyar Gulyamov, mantiveram reuniões com o diretor da ABC, em 2012 e 2014, quando discutiram a implementação de projetos para a capacitação de agricultores no processamento de frutas e para a criação de centro de desenvolvimento de gado bovino. Encontram-se em negociação acordos básicos de cooperação técnica com foco em agricultura com República Quirguiz e Tadjiquistão.

2.10 A cooperação parlamentar entre o Brasil e os países da Ásia Central

A Câmara Baixa do Parlamento do Cazaquistão (Majilis) estabeleceu, em 2012, o Grupo de Cooperação Parlamentar Cazaquistão-Brasil. Em resposta à iniciativa cazaque, o Congresso Nacional Brasileiro criou, em 2015, o Grupo de Amizade Parlamentar Brasil-Cazaquistão. Naquele mesmo ano, os deputados Claudio Cajado (DEM/BA) e Antônio Imbassahy (PSDB/BA) realizaram missão parlamentar ao Cazaquistão, em viagem internacional que contemplou também o Azerbaijão e a Geórgia. Na ocasião, os deputados brasileiros foram recebidos pelo presidente da Comissão de Relações Exteriores, Defesa e Segurança, deputado Viktor Rogalev.

Em encontro com a presidente da Comissão de Relações Exteriores, em 2012, o embaixador não residente do Uzbequistão no Brasil, Ilhom Nematov, demonstrou o interesse de seu país em desenvolver cooperação parlamentar com o Brasil.

2.11 A cooperação judiciária entre o Brasil e os países da Ásia Central

O presidente da União de Juízes do Cazaquistão, Serik Baybatyrov, participou, em 2014, da 57ª Conferência Anual da

Associação Internacional de Juízes, em Foz do Iguaçu. Em encontro com o secretário-geral da Associação Internacional dos juízes e com o juiz de Foz do Iguaçu, expôs as medidas tomadas pelo governo cazaque para aprimorar o sistema judicial, proteger os direitos humanos e cooperar ativamente com parceiros estrangeiros como a OSCE e a Comissão de Veneza do Conselho da Europa. Encontram-se em negociação acordos de cooperação jurídica sobre extradição, transferência de presos e cooperação jurídica em matéria penal com o Cazaquistão.

2.12 A cooperação esportiva entre o Brasil e os países da Ásia Central

Jogadores brasileiros de futebol de campo e de salão atuam em clubes do Cazaquistão (Kairat, Aktobe, Tobol, Bayterek e Astana), Uzbequistão (Bunyodkor) e República Quirguiz (Dordói).

Entre 2008 e 2010, o Olé Brasil, de Ribeirão Preto, participou da Copa do Presidente em Almaty. O clube brasileiro firmou com o Ministério do Turismo e Desporto do Cazaquistão, em 2009, Memorando de Entendimento para o treinamento de dois grupos de 26 jovens atletas na escola de futebol Instituto Botafogo Social. Em 2014, o Cruzeiro Esporte Clube, de Belo Horizonte, campeão brasileiro em 2013-2014, celebrou com o Ministério do Turismo e Desporto do Cazaquistão Memorando de Entendimento para o treinamento de um terceiro e quarto grupo de atletas.

A equipe do Ministério da Defesa do Cazaquistão participou dos Jogos Mundiais Militares, no Rio de Janeiro, em 2011. Os países da Ásia Central enviaram delegações para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016. Uzbequistão, Cazaquistão e Tadjiquistão conquistaram medalhas, classificando-se, respectivamente, na 21ª, 22ª e 54ª colocações no quadro geral de medalhas. Atletas brasileiros participaram dos II Jogos Mundiais Nômades, às

margens do lago Issyk-kul, na República Quirguiz, em 2016, e da Universíade de Inverno em Almaty, em 2017, e deverão estar presentes nos V Jogos Asiáticos "Indoor" e de Artes Marciais, em Ashgabat, no Turcomenistão, em 2017.

2.13 A cooperação cultural entre o Brasil e os países da Ásia Central

A Embaixada em Astana organizou mostras de cinema brasileiro em Astana (2007, 2008, 2009 [duas vezes], 2010, 2011, 2012) Almaty (2012) e Bishkek (2016). Em 2009 e 2010, as atrizes Lucélia Santos e Glória Pires participaram da mostra de cinema brasileiro como convidadas especiais. Em 2009, organizou concerto em homenagem aos 50 anos da morte de Villa-Lobos e aos 20 anos da morte de Cláudio Santoro, com o pianista Alessandro Santoro e a soprano Patrícia Endo; em 2010, espetáculo "Piano e Voz", com a cantora Fafá de Belém; e, em 2012, a "Semana de Música Clássica Brasileira", com concerto do regente Daniel Bortholossi. Realizou igualmente cursos de capoeira e seminários de jiu-jitsu brasileiro. O Cazaquistão possui uma federação de capoeira que congrega escolas localizadas em Astana, Aktobe, Karaganda e Almaty.

A Embaixada do Cazaquistão em Brasília organizou, em 2012, concerto da violinista Aiman Musakhodzhayeva, em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, e, em 2014, concerto da Orquestra Sinfônica Acadêmica do Cazaquistão, no Rio de Janeiro e em Vitória, e a Semana de Cinema Cazaque, em Brasília.

3. Perspectivas para as relações entre o Brasil e os países da Ásia Central

A região do Mar Cáspio é a segunda maior área petrolífera do mundo, depois do Oriente Médio, com mais de 10% das reservas estimadas de petróleo e gás natural, localizadas no Cazaquistão,

Turcomenistão, Azerbaijão, Rússia, Uzbequistão e Irã. A Bacia do Pré-Cáspio, no oeste do Cazaquistão e sudoeste da Rússia, possui alguns dos maiores poços do mundo: Astrakhan, Karachaganak, Kashagan e Tengiz. O Cazaquistão detém 3% das reservas globais de petróleo e o Turcomenistão possui a quarta maior reserva provada de gás natural do planeta, atrás apenas de Rússia, Irã e Qatar.

Além dos vastos recursos energéticos, a Ásia Central possui imensas riquezas minerais. O subsolo cazaque abriga as maiores reservas mundiais de urânio, chumbo e tungstênio, as segundas maiores reservas de prata e de zinco, as terceiras maiores reservas de magnésio, além de depósitos significativos de cobre, ouro e minério de ferro. O Cazaquistão encontra-se entre os maiores exportadores mundiais de urânio e cobre. O Uzbequistão exporta ouro (23% das exportações) e cobre, a República Quirguiz, ouro (40% das exportações, extraídas da mina de Kumtor), urânio, cobre e ferro, e o Tadjiquistão, alumínio, ouro, zinco e chumbo.

A exploração dos recursos energéticos e minerais, em contexto de alta dos preços no mercado internacional, gerou as condições necessárias para uma transformação econômica sem precedentes na história sobretudo de Cazaquistão e Turcomenistão. O Produto Interno Bruto (PIB) cazaque é o terceiro maior entre os países da ex-União Soviética e do leste europeu, atrás apenas da Rússia e da Polônia. A elevação do poder aquisitivo da população gera oportunidades de negócios reais para as empresas brasileiras uma vez que a Ásia Central é importadora líquida de alimentos e de bens de consumo.

A Embaixada em Astana atua no sentido de superar os obstáculos impostos pela distância, pelo desconhecimento mútuo e pela falta de acesso dos produtos brasileiros aos mercados centro-

-asiáticos. A promoção comercial e a atração de investimentos poderiam beneficiar-se com iniciativas como as descritas a seguir.

3.1 Visita do Presidente da República aos países da Ásia Central

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva foi o primeiro e o único presidente brasileiro a visitar o Cazaquistão, em 2009. Uzbequistão, Turcomenistão, República Quirguiz e Tadjiquistão ainda não receberam visita presidencial. Os presidentes do Cazaquistão e do Uzbequistão, em missão oficial, e os presidentes do Turcomenistão e do Tadjiquistão, no contexto da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), já estiveram no Brasil.

3.2 Visita do Ministro das Relações Exteriores aos países da Ásia Central

Não houve até o presente momento visita oficial de ministro das relações exteriores do Brasil aos países da Ásia Central. O ministro Celso Amorim esteve no Cazaquistão em 2009, mas acompanhando o presidente Lula na sua visita ao país. O ministro Mauro Vieira planejava realizar visita ao Cazaquistão e aos países do Cáucaso, em 2016, mas a visita foi cancelada em razão do impeachment da presidente Dilma Rousseff.

3.3 Consultas políticas bilaterais

O Brasil possui mecanismos de consultas políticas com Cazaquistão e Uzbequistão. Além da retomada das reuniões, seria recomendável o estabelecimento de consultas políticas com os demais países da Ásia Central. Encontram-se em negociação memorandos de entendimentos sobre consultas políticas bilaterais com República Quirguiz e Turcomenistão.

Ainda não foi realizada reunião de consulta com foco nas relações econômicas e comerciais com o Cazaquistão, criada pelo Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento de Diálogo Político, Econômico, Comercial e de Investimentos Bilaterais. Tampouco foi convocada a Comissão Intergovernamental de Cooperação com o Uzbequistão, criada pelo Acordo de Cooperação Econômica e Comercial para a discussão de objetivos em áreas como cooperação agrícola, biocombustíveis e facilitação de comércio.

3.4 Expo-2017

A Exposição Universal de 2017 realizar-se-á em Astana, no Cazaquistão, e terá como tema a energia renovável. A participação brasileira, a cargo da Itaipu Binacional, deve necessariamente envolver as empresas brasileiras do setor e mostrar a competitividade da tecnologia nacional nesta área, o seu modelo sustentável de fontes alternativas de energia e os seus programas de segurança energética.

3.5 Secom na Embaixada em Astana

Estudo técnico realizado pelo Departamento de Promoção Comercial, em 2010, apontou a Embaixada em Astana como uma das mais prioritárias para a abertura de um Setor Comercial (Secom).

3.6 Representação diplomática em Tashkent

Os presidentes Lula e Karimov discutiram o tema da abertura de representação diplomática brasileira em Tashkent em 2009. A Embaixada em Moscou acumula o relacionamento com o Uzbequistão uma vez que o governo uzbeque não aceita receber cartas credenciais de embaixadores acreditados junto ao Cazaquistão.

Tashkent, capital do Uzbequistão e maior cidade da Ásia Central, localiza-se no epicentro de aglomerado urbano que inclui Almaty e o sul do Cazaquistão, Bishkek, Dushanbe, as cidades de Osh e Jalalabad, no Vale do Fergana, as cidades históricas de Bukhara, Samarkand, Khiva, além da província chinesa de Xinjiang. O Uzbequistão, país mais populoso da Ásia Central, possui três zonas francas e poderia constituir-se em rota alternativa para o acesso dos produtos brasileiros na região por meio das rodovias e ferrovias que o ligam ao Turcomenistão, no Mar Cáspio, e daí ao Irã e ao Azerbaijão.

3.7 Acordos de isenção de visto

O Brasil possui acordo de isenção de visto para portadores de passaportes comuns apenas com o Cazaquistão. O acordo, por troca de notas, entrou em vigor em setembro de 2016. Além disso, há acordos de isenção de visto para portadores de passaportes diplomáticos e oficiais com o Cazaquistão e o Uzbequistão. Encontra-se em negociação acordo de isenção para PADIP e PASOF com a República Quirguiz.

3.8 Empresas brasileiras nos países da Ásia Central

A Magnesita abriu escritório de representação em Karaganda, em 2014, e fornece materiais refratários e tubos para empresas metalúrgicas cazaques. A Vale, que opera na China e na Mongólia, manteve, em 2008, escritório de representação em Almaty, quando desenvolveu projeto de exploração de cobre, em parceria com a Tau-Ken Samruk, nas imediações do lago Balkash e na região central do Cazaquistão. O retorno da Vale para a região poderia dar início à cooperação na área de mineração. A eventual participação da Petrobras nos consórcios internacionais que exploram petróleo e gás no Mar Cáspio poderia iniciar a cooperação na área energética, além de diversificar os investimentos da empresa brasileira,

concentrados na exploração do pré-sal, reduzindo assim os seus riscos operacionais.

3.9 Acordo de associação entre o Mercosul e a UEE

A União Econômica Euroasiática (UEE) forma um mercado comum ampliado de 200 milhões de habitantes entre Rússia, Cazaquistão, Belarus, Armênia e República Quirguiz. A negociação de acordo de associação entre o Mercosul e a UEE contribuiria para a aproximação entre as duas regiões.

Referências

ABAI. *Book of Words*. Amanat. Semipalatinsk, 2005.

ALLISON, Roy & JONSON, Lena. *Central Asian Security: The New International Context*. Brookings Institution Press, 2001.

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012.

DA SILVA, Ricardo Luís Pires Ribeiro. *A nova rota da seda: caminhos para a presença brasileira na Ásia Central*. Brasília: FUNAG, 2008.

DUARTE, Raoni Fonseca. *Novos eixos das relações diplomáticas brasileiras: as relações do Brasil com a Ásia Central e com o Cáucaso no século XXI*. Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais – SEBREEI – Integração Regional e Cooperação Sul--Sul no Século XXI. UFRGS, 2012.

KHANNA, Parag. *The Second World. Empires and Influence in the New Global Order*. New York: Random House, 2008.

LONELY PLANET. *Central Asia,* 2010.

MACKINDER, Halford John. The Geographical Pivot of History. *The Geographical Society*, v. 23, n. 4, 1904.

MALYUCHENKO, Irina. *Labour Migration from Central Asia to Russia: Economic and Social Impact on the Societies of Kyrgyzstan, Tajikistan, and Uzbekistan*. Norwegian Institute of International Affairs. Bishkek, 2015.

MRE. *Nota à Imprensa. Declaração conjunta por ocasião da visita ao Brasil do Ministro dos Negócios Estrangeiros do Cazaquistão, Erlan Idrissov* – Brasília, outubro de 2013.

MRE. *Nota à imprensa. Discursos do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, após reunião ampliada e por ocasião de almoço oferecido pelo Presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev* – Astana, 17 de junho de 2009.

MRE. *Repertório de Política Externa: posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

SEBBEN, Silvia Carolina et al; Os países centro-asiáticos e as grandes potências mundiais: um estudo das relações exteriores desde as suas independências. *In*: *Revista InterAção.* Santa Maria: Núcleo PRISMA, v. 1, n. 1, 2010.

SINOR, Denis. *History, civilization, languages: a syllabus*, 1997.

THE TIMES. *Atlas da História do Mundo*. Folha de S. Paulo, 1995.

UNESCO. *History of Civilizations of Central Asia. Towards the contemporary period: from the mid-nineteenth to the end of the twentieth century,* 2005.

VAN DER LEEUW, Charles. *Kazakhstan: A Quest for Statehood. A historical and contemporary overview*. Caspian Publishing House, 2006.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Primeira Guerra Mundial/Segunda Guerra Mundial/Da Guerra Fria à Crise/A nova Ordem Mundial*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1996.

CAPÍTULO 10
BRICS, IBAS E O CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE O BRASIL E A ÁSIA

José Carlos Silvestre Fernandes[1]

Introdução

A reflexão sobre os mecanismos inter-regionais entre países emergentes impõe dificuldades especiais. A análise das relações bilaterais deve seguir uma rota mais indutiva e analítica – o estudo de cada tema da pauta bilateral conduzindo a uma visão geral da relação entre os dois países, que pode então ser tentativamente enquadrada em uma narrativa sobre um contexto internacional mais amplo. No entanto, a reflexão sobre iniciativas plurilaterais, como o IBAS e o BRICS, – contrariamente ao que se passa nas relações bilaterais – precisa assumir o caminho oposto. Os mecanismos plurilaterais são, ao mesmo tempo, agentes e pacientes de mudanças fundamentais da política e da economia mundiais no começo do século XXI. Assim, somente podem ser compreendidos a partir desse contexto geral; e, necessariamente, considerações

1 Engenheiro de Redes de Comunicação pela UnB e Mestre pela PUC-SP, ingressou na carreira diplomática em 2012. Atuou, de dezembro de 2013 a dezembro de 2015, na Divisão do Fórum IBAS e do Agrupamento BRICS (DIB) e no Departamento de Mecanismo Inter-Regionais (DMR), e está lotado atualmente na Embaixada do Brasil em Nova Delhi.

sobre essas grandes tendências serão sempre mais especulativas e conceituais. Será necessário, naturalmente, discutir as iniciativas e tópicos específicos das agendas dos respectivos mecanismos, e procederemos a tanto adiante; mas o todo é, aqui, maior do que a soma das partes.

A fortiori, uma análise de mecanismos inter-regionais como o IBAS e o BRICS, que abrangem países de três continentes e contam com uma agenda de alcance global, que ultrapassa preocupações de caráter eminentemente regional, poderá contribuir para os objetivos da presente coletânea especialmente ao ajudar a elucidar um contexto maior das relações entre o Brasil e a Ásia, a serem tratadas mais especificamente e com maior riqueza de detalhes nos demais ensaios deste livro. Neste ensaio, portanto, busquei apresentar o IBAS e o BRICS com esse objetivo de contextualização em mente.

Tive o privilégio de acompanhar os trabalhos nos dois mecanismos em tela ao longo de um momento-chave em suas respectivas evoluções, e muito das reflexões que se seguem só foram possíveis graças ao aprendizado com diplomatas mais experientes; devo, em especial, às lições aprendidas na convivência com os embaixadores José Alfredo Graça Lima e Flávio Damico e com o ministro Elio Cardoso. Pude recorrer, também, a uma ampla bibliografia sobre o tema, apenas uma pequena parcela da qual é referenciada neste texto. Apoiar-se em ombros de gigantes, de todo modo, não faz de mim menos novato, e as considerações a seguir devem ser entendidas como a tentativa de um diplomata em início de carreira de encontrar sentido de um dos assuntos mais abrangentes e transversais do cenário internacional dos dias de hoje.

1. A multipolaridade benéfica e seus descontentamentos

Para contextualizar o surgimento de mecanismos como o IBAS e o BRICS, destacarei dois elementos estruturais do mundo pós-Guerra Fria. O primeiro deles é uma espécie de indefinição sistêmica, especialmente evidente a partir do século XXI, que se seguiu ao fim da ordem global bipolar da Guerra Fria. Nas palavras de Gelson Fonseca Jr. em seminário sobre o BRICS realizado em dezembro de 2011: "desde o fim da Guerra Fria, mas especialmente na entrada do século XXI, existe uma demanda de ordem e não está claro quem vai produzir a oferta" (FONSECA JR., 2013). Por um lado, elucida o autor, frustrou-se a expectativa de que ao colapso do bloco soviético se seguiria o estabelecimento de um sistema internacional unipolar (o que seria, segundo o autor, a antítese da própria ideia de um sistema internacional), centrada na hegemonia norte-americana. Essa impossibilidade tornou-se especialmente evidente diante das dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos no Afeganistão e no Iraque, que demonstraram a necessidade da superpotência de recorrer ao sistema multilateral. Por outro lado, a expectativa oposta, qual seja, de que a superação do conflito ideológico da Guerra Fria eliminaria os entraves para o rápido florescimento de uma ordem multilateral, calcada nos princípios da Carta da ONU, impulsionada pela globalização e fundada em uma "nova legitimidade, desenhada pelas conferências globais de direitos humanos, desenvolvimento sustentável, direitos das mulheres, assentamentos urbanos" (*idem*) tampouco se confirmou. Assim como aquela que projetava uma ordem unipolar, essa expectativa de triunfo do multilateralismo, que "beirava a utopia" (*ibid*), refletia implicitamente a noção de que a visão de mundo do bloco ocidental, emergindo vencedor da Guerra Fria, se espalharia facilmente pelo mundo, em um "fim da história" de paz duradoura e prosperidade. O contraste dessa expectativa com os acontecimentos do imediato pós-Guerra Fria, ainda na década de

1990, já é marcante: foi um período, afinal, de crises financeiras sistêmicas, que se alastraram do Sudeste Asiático à América do Sul; e de tragédias humanitárias em diversas partes do mundo, incluindo-se o próprio continente europeu.

Frustradas, assim, as duas principais narrativas sobre o futuro da ordem internacional, o século XXI iniciou-se com um impasse ou um vazio conceitual, a percepção de um "mundo à deriva", que, ainda seguindo as reflexões de Gelson Fonseca Junior, correspondia a uma demanda por paradigmas de ordem correspondentes à nova arquitetura de poder mundial, e que as potências tradicionais não pareciam capazes de prover. Esse impasse abriu espaço para que outros atores, além das potências tradicionais, participassem do redesenho da ordem mundial, provendo seus aportes conceituais; um espaço que ainda não era amplo o bastante para que as instituições de governança estabelecidas fossem fundamentalmente ameaçadas, ou que visões de confronto aberto pudessem ser propagadas, uma vez que nenhum dos novos atores poderia desafiar efetivamente as potências tradicionais do Ocidente, nem teria a ganhar com a fragmentação da ordem internacional vigente e o ressurgimento de tensões como as da Guerra Fria. Não obstante, tornava-se evidente que uma revisão da ordem internacional se anunciava, e que essa revisão não seria conduzida exclusivamente pelas potências tradicionais.

A mesma metáfora náutica, de um "mundo à deriva", é usada mais tarde por Mahbubani (2014), ao referir-se à crise de 2008:

> *None of us would sail into an ocean of rapidly changing currents and looming storms without a capable captain and crew at the helm of our boat. Yet the global policy community proposes to do exactly that: sail into the uncertain waters of the twenty-first century without a captain.*

Mabhubani descreve, em seguida, o esforço de coordenação no G20, em sua primeira reunião de Cúpula em 2009, como um raro momento em que o "barco" da política internacional foi pilotado, de modo a evitar uma catástrofe econômica. Como veremos adiante, a crise iniciada em 2008 e os esforços de coordenação que se seguiram, com a elevação do G20 como principal fórum de concertação macroeconômica mundial, são marcos fundamentais para a história dos mecanismos objetos deste artigo.

O outro elemento estrutural que quero destacar é o surgimento da categoria das "economias emergentes", ou "países emergentes" – e, entre eles, os "grandes emergentes" –, nesse mesmo período. Embora remonte ao menos à década de 1980, o conceito de "países emergentes" ganha força no século XXI, quando as taxas de crescimento econômico no mundo em desenvolvimento passaram a ser consistentemente superiores àquelas das economias avançadas, com destaque para um conjunto de países que, depois de um período de instabilidade e reformas econômicas estruturais no final do século XX, desenvolviam-se agora com especial velocidade e assumiam um novo papel na economia mundial. Já em 1997, Jeffrey Garten postulava que as economias emergentes correspondiam a uma "nova categoria de países", os quais seriam "the key swing factor" não apenas na definição dos rumos da economia mundial, mas também no desenrolar de temas da agenda internacional como a não proliferação nuclear, a promoção dos direitos humanos e a prevenção de crises de segurança em regiões críticas, entre outros (GARTEN, 1998). Garten alertava para uma transformação profunda em curso, para a qual os Estados Unidos, segundo ele, não estariam preparados:

> *We are in the midst of cataclysmic change that will result in a new map of power and influence, a map being redrawn by the big emerging markets. It is a revolution*

> *as significant in its implications as the great historical shifts such as the breakdown of feudalism, the two past industrial revolutions, the growth of a global economy in the nineteenth century, and the collapse of the old order in the 1930s and 1940s.* (*idem*)

Em um tom que talvez soe hiperbólico, Garten antecipava o que seria um dos principais temas das relações internacionais do início do século XXI: o que estava em curso não era apenas a redução da disparidade entre economias avançadas e economias em desenvolvimento, mas uma revisão da antiga dinâmica Norte-Sul, com o surgimento de uma nova categoria de países. Com sua ascensão econômica, as economias emergentes – e entre elas, como argumentarei adiante, especialmente as que podem ser divisadas como *grandes* emergentes, de maior peso individual – passaram a ocupar um novo lugar no sistema internacional; com maior poder de barganha em negociações, maior influência sobre questões regionais e mundiais, e capacidade e disposição para agir de forma proativa e propositiva onde antes o Sul Global esteve reduzido a papéis meramente passivos ou reativos. Essa distinção, note-se, será sempre reforçada nas Declarações, Comunicados e demais documentos do BRICS, que fazem referência a "economias emergentes e países em desenvolvimento", sem nunca os condensar em uma única categoria.

Esse fenômeno é chamado muitas vezes de "grande convergência" ou "grande reconvergência"[2], em contraste com a famosa "grande divergência" nos séculos XVIII e XIX, quando as economias do Ocidente despontaram em relação às do resto do mundo, e em particular da Ásia – continente onde, historicamente, a maior parte da riqueza da humanidade fora gerada. Como sintetizado por Martin Wolf:

2 Vide MAHBUBANI, 2014 e FERGUSON, 2012, entre outros.

> *Convergent incomes and divergent growth – that is the economic story of our times. We are witnessing the reversal of the 19th and early 20th century era of divergent incomes. In that epoch, the peoples of western Europe and their most successful former colonies achieved a huge economic advantage over the rest of humanity. Now it is being reversed more quickly than it emerged. This is inevitable and desirable. But it also creates huge global challenges*[3].

Essa grande convergência merece uma análise econômica cuidadosa, que foge do escopo do presente artigo. Por um lado, não é surpreendente que economias menos avançadas apresentem taxas de crescimento mais elevadas, uma vez garantidas as condições mínimas para o crescimento (estabilidade política e macroeconômica, um mínimo de sanidade regulatória e segurança jurídica, abertura para o intercâmbio com o mundo e fontes externas – ou suficiente poupança interna – para financiar o investimento, etc.). São as "low-hanging fruit" dos ganhos rápidos de produtividade, ao cobrir-se um atraso tecnológico, e as vantagens comparativas de mão de obra mais barata e recursos naturais de fácil exploração subaproveitados. São, contudo, fontes de crescimento que limitam a si mesmas (vide o conceito de "armadilha da renda média"). Por outro lado, restam, sobre este cenário em específico, ao menos três questões cruciais que demandam consideração mais cuidadosa: a coincidência de que as maiores economias do Sul Global terem alcançado essas condições simultaneamente, o que deve ter causas profundas subjacentes; a inter-relação do crescimento dessas economias, especialmente com a centralidade dos intercâmbios com a China, o que delineia um panorama mais complexo que o simples crescimento de "catch-up";

3 WOLF, 2011.

e, por fim, a questão sobre os limites dessa convergência e a possibilidade de que seja evitada a armadilha da renda média[4].

Esse segundo elemento estrutural, a grande convergência e o surgimento das categorias de emergentes e grandes emergentes, serve como uma espécie de resposta parcial ao primeiro elemento estrutural, a indefinição do mundo pós-Guerra Fria. A tônica na evolução conceitual do sistema internacional no início do século XXI, dessa forma, é a questão sobre o lugar a ser ocupado pelos emergentes, bem como sobre as transformações – institucionais, mas também de prioridades de agenda, de visões e recortes conceituais sobre temas novos e tradicionais – que seriam necessárias no sistema internacional para acomodar a ascensão desses novos atores. Uma questão que, mesmo com os desenvolvimentos intensos em várias frentes nesses primeiros dezesseis anos do século XXI, permanece ainda sem uma resposta definitiva.

A atitude adotada no início do século XXI diante dessa questão, pelos países emergentes em geral e pelos grandes emergentes com especial destaque, pode ser caracterizada por um espírito de *multipolaridade benéfica*[5]. Mesmo os grandes emergentes reunidos sob a égide do BRICS não dispunham dos excedentes de poder necessários para desafiar radicalmente a ordem internacional estabelecida, nem teriam motivos para tanto. Esses países, cuja prioridade haveria de ser o desenvolvimento de suas próprias economias e a melhoria da qualidade de vida de suas populações, seriam especialmente prejudicados por um cenário

4 "Why should they be unable to reach, say, half of US productivity? That is Portugal's level. Can China match Portugal? Surely" (WOLF, 2011).

5 Tomo emprestado, aqui, um conceito utilizado pelo embaixador Flávio Damico, então sub-sherpa brasileiro para o BRICS e ponto focal alterno para o IBAS. Reconhecendo a especial aptidão do termo para capturar o espírito de um período, não posso, contudo, asseverar que minha interpretação seguirá precisamente a pretendida originalmente.

de tensão sistêmica ou de fragmentação do sistema internacional: a estabilidade do sistema internacional e a eficiência de suas instituições eram de especial interesse para esses países. Buscariam, sim, revisar seu lugar no sistema internacional, para exercer um papel condizente com suas novas circunstâncias; mas esse objetivo só poderia ser perseguido por meio da promoção de reformas que fortalecessem as instituições de governança existentes, tornando-as mais legítimas e eficazes ao atualizá-las para essa nova realidade. De modo análogo, esses países impulsionariam, em sua retórica e em sua efetiva atuação em diversos fóruns internacionais, a primazia do diálogo, a busca de consensos e a defesa de abordagens multilaterais suficientemente inclusivas.

Como consequência, o *ímpeto* multilateralista dos anos de 1990, descrito anteriormente, estende-se à década de 2000 com um novo subtexto e sob nova roupagem. Ao invés de uma mera expansão das instituições e regimes vigentes, sob liderança das tradicionais potências ocidentais, a década de 2000 foi palco de discussões intensas sobre reformas no sistema das Nações Unidas, inclusive e especialmente de seu Conselho de Segurança; bem como das principais instituições de governança econômica e financeira, como o FMI e o Banco Mundial. Foi, também, a década do lançamento da Rodada Doha, na Organização Mundial de Comércio, em que economias emergentes e países em desenvolvimentos tiveram voz e peso inéditos em negociações antes restritas às economias avançadas; de forma semelhante, é um período de evolução das discussões sobre mudança do clima, em que uma coalização de economias emergentes – o BASIC, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China – despontou como interlocutor-chave. As evoluções sobre o tema do desenvolvimento no início do século XXI (com os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e a ascensão do conceito de desenvolvimento sustentável, por exemplo) demonstram tanto essa gradual mudança de

prioridades e enfoques como a superação de uma antiga dinâmica unidirecional "norte-sul" com que a promoção do desenvolvimento fora tratada no século XX. Os exemplos são inúmeros e abrangem, em última instância, a efetiva totalidade da agenda internacional: seja na discussão de reformas institucionais, seja na evolução do tratamento de temas substantivos, seja na simples identificação de atores e interlocutores chave.

Talvez a manifestação mais clara desse espírito de multipolaridade benéfica tenha sido o Fórum IBAS: um grupo de três países emergentes que se propunha a disseminar uma visão transformadora, calcada na centralidade da promoção do desenvolvimento, além, é claro, do estreitamento de laços e conhecimento mútuo entre as três grandes democracias multiétnicas do Sul. Embora proferida em contexto mais geral, é comum que se recorde, em discussões sobre o IBAS, a afirmação do então chanceler Celso Amorim de que "chegou a hora de começar a reorganizar o mundo na direção que a esmagadora maioria da humanidade espera e precisa"[6] (AMORIM, 2008). Em outro contexto, essa afirmação soaria como um arroubo terceiro-mundista, sem muitas consequências práticas; a "agenda da humanidade" do IBAS, no entanto, consistia em objetivos concretos – tais como a reforma do Conselho de Segurança da ONU e a conclusão exitosa da Rodada Doha – e em conceitos que se mostraram persuasivos nas principais instâncias multilaterais, tais como a indissociabilidade e igual importância dos três pilares do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental), ou a elevação do combate à miséria no mundo à lista de grandes prioridades da política entre as nações.

6 A respeito da perspectiva brasileira sobre o IBAS nesse período, vide MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2007.

O BRICS, que surge alguns anos mais tarde, foi emblemático da multipolaridade benéfica, especialmente como reconhecimento do desenvolvimento de uma nova ordem multipolar – ao menos, na arena econômica e financeira. Podem ser lembrados, aqui, desenvolvimentos concomitantes como a elevação do G20 à condição de principal fórum para concertação sobre temas financeiros internacionais, em substituição ao G8, depois da crise iniciada em 2008 e de um malfadado Processo de Heiligendamm; bem como a assinatura, em 2010, de um acordo para reforma de quotas no FMI – em ambos os casos, causas abraçadas pelo BRICS e efetivamente inseparáveis da ascensão de seus membros como "os grandes emergentes" da economia mundial. Ao final da década de 2000, o surgimento de uma nova ordem multipolar nas relações econômicas internacionais, de que o BRICS era expressão máxima, afigurava-se questão incontroversa; e o reconhecimento dessa nova ordem, pelo que os desenvolvimentos citados indicavam, poderia dar-se por meio da expansão da concertação multilateral e pelo fortalecimento das instituições existentes. Ou seja: de forma eminentemente pacífica, cooperativa e mutuamente benéfica.

Assim como o IBAS, o BRICS foi instrumental em demonstrar ao mundo as prioridades dos grandes emergentes – sobretudo seus desenvolvimentos nacionais, de maneira sustentável e inclusiva – e a maneira eminentemente construtiva e solidária com que pretendem orientar suas políticas externas para contribuir para este fim.

Essas transformações, naturalmente, não se desenrolariam sem encontrar resistências e desafios. Em seus termos mais gerais, o espírito da multipolaridade benéfica só poderia ser um consenso: a necessária atualização e fortalecimento dos regimes e instituições internacionais é do interesse das potências tradicionais, que gozam de posição privilegiada nesses sistemas, tanto quanto interessava

às economias emergentes e aos países em desenvolvimento. Diante de questões mais específicas, contudo, a agenda reformista associada à multipolaridade benéfica encontraria com frequência resistência das potências do *status quo* em sua concretização. Afinal, abrir as portas para novos atores implica uma redução relativa de poder dos que já tem voz; acomodar novas prioridades, temas e visões às discussões internacionais implica fazer concessões que não eram vislumbradas anteriormente. Os novos atores, por sua vez, teriam que enfrentar a dificuldade de formular uma agenda comum, o que exigiria uma coordenação entre países que, distantes geograficamente e com vínculos econômicos relativamente tênues, não haviam tido um diálogo político aprofundado ou relações bilaterais expressivas até então. Encetado esse diálogo, logo se evidenciava, por óbvio, que existiriam divergências também entre esses países, diversos entre si tanto internamente quanto em suas posições relativas no cenário internacional[7].

Esses desafios tornaram mecanismos como o IBAS e o BRICS necessários como ferramentas para aprofundar suas visões e propostas, impulsionar reformas e difundir os aportes conceituais com que são identificados. Esses mecanismos serviram para que cinco países-chaves entre os emergentes pudessem coordenar-se para construir agendas concretas, com suas listas de prioridades e seus objetivos específicos, para então propagá-las internacionalmente, onde suas vozes ressoavam com muito mais força em uníssono do que individualmente. Serviram para que esses países pudessem coordenar-se, também, para realizar seu potencial de atores internacionais com iniciativas próprias, que se estenderiam do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Miséria ao Novo Banco de Desenvolvimento. Suas similaridades abriram,

7 Cabe lembrar, ainda, que a primazia do multilateralismo e a ênfase na meta comum do desenvolvimento davam voz ao mundo em desenvolvimento como um todo, não apenas aos grandes emergentes, criando uma diversidade ainda maior de interesses, visões e agendas a conciliar.

por fim, um horizonte para uma agenda de cooperação entre os membros desses mecanismos, distinta em sua natureza e em seu potencial da cooperação com países desenvolvidos e dos esforços de integração regionais.

Por um período de pouco mais de uma década no início do século XXI, o fortalecimento dessa agenda de multipolaridade benéfica foi evidente e uma postura de grande otimismo parecia bem justificada. Em retrospecto, contudo, as dificuldades para avançar em elementos centrais dessa agenda podem exigir que esse otimismo seja recalibrado. Para retomar os exemplos anteriores: a reforma do Conselho de Segurança continua uma questão em aberto, com progressos lentos e difíceis, já contados onze anos desde o "Plano Annan" de 2005; e a reforma de quotas do FMI, acordada em 2010, ainda não foi implementada. A Rodada Doha, por sua vez, para todos fins práticos se encontra encerrada. Em um panorama mais geral, a ideia de uma nova ordem multipolar sendo acolhida por meio um reforço do diálogo e das soluções multilaterais contrasta, hoje, com uma percepção de estagnação em vários dos principais regimes internacionais, e com primeiros indícios do que pode ser um recrudescimento de tensões sistêmicas, inclusive com episódios envolvendo os grandes emergentes – tais como os conflitos na Ucrânia e o endurecimento recente da retórica sobre questões de segurança no mar do sul da China, entre outros exemplos possíveis.

As trajetórias do IBAS e do BRICS, argumento, devem ser traçadas nesse contexto maior: primeiro, de indefinições e transformações sistêmicas do pós-Guerra Fria; em seguida, de inserção internacional dos emergentes conforme um ideário e um conjunto de expectativas otimistas sobre a nova ordem multipolar; por fim, de uma tendência, em anos recentes, de relativa frustração desse otimismo e consequente questionamento desse ideário por atores diversos.

2. IBAS: origem, identidade e evolução

Oliver Stuenkel (2015), em sua narrativa das transformações desse período, nota um instigante marco temporal na Cúpula do G8 em Evian, em 2003. Para o G8, grupo informal que consistia, à época, no principal foro para discussão de questões financeiras internacionais, a ascensão das economias emergentes representou desde cedo um desafio evidente e imediato. Os grandes emergentes já figuravam, então, entre as maiores economias mundiais, e as projeções de que esses países logo ultrapassariam quase todas as economias desenvolvidas eram correntes e bem conhecidas. Sua inclusão nas discussões sobre os temas chave da economia mundial era, evidentemente, inevitável; a forma como essa inclusão se daria, contudo, esbarrava nos desafios descritos na seção anterior sobre como acomodar novos atores e demandas. De fato, a história dos avanços e recuos na expansão do G8 é um dos melhores exemplos dos impasses entre, de um lado, a relutância de potências tradicionais em ceder poder relativo com a inclusão de novos atores em foros privilegiados e, de outro, o zelo pela conservação da representatividade e eficácia que fazem com que a participação nesses foros constitua uma forma de poder[8]. Na Cúpula de Evian em 2003, foi tentada uma espécie de solução de compromisso, com um convite para a "participação parcial" de 13 outros países, 11 dos quais economias emergentes ou países em desenvolvimento, incluindo Brasil, China, Índia e África do Sul[9]. A reunião foi orquestrada de tal forma que essa participação parcial, para fins práticos, foi reduzida a um papel meramente protocolar, destinado a ratificar simbolicamente o resultado das discussões no núcleo do G8. O descontentamento dos países emergentes foi

8 Vide PAYNE, 2008 e COOPER et al, 2008.

9 A Rússia, como é sabido, fora incluída no grupo em 1997, que foi rebatizado de G7 para G8. O contexto e justificativa dessa inclusão diferem daquelas na presente narrativa, e já foi descrita, por comentaristas mais recentes, como "anômala" SMITH, 2011.

notório, e segue famosa a descrição, feita pelo então presidente Lula, de que o encontro fora um "convite para um cafezinho". Três dias depois do encontro em Evian, os chanceleres de Brasil, Índia e África do Sul reuniram-se em Brasília para lançar o Fórum IBAS, mecanismo trilateral pioneiro que serviria de modelo para a coordenação entre os emergentes.

Não se deve, é claro, ver nessa coincidência de datas um nexo causal simples, como se o IBAS fosse uma mera resposta às hesitações no G8 – inclusive porque os temas financeiros no núcleo da agenda do G8 nunca tiveram tanto peso na agenda do IBAS quanto viriam a ter, posteriormente, na do BRICS[10]. Há, ao invés disso, uma clara ilustração das circunstâncias e tendências gerais que ensejaram o surgimento de mecanismos de concertação entre os emergentes. O Fórum IBAS nasceu já com uma agenda vasta e diversa: a Declaração de Brasília, emitida quando da fundação do Fórum em 2003, abarcou temas como a reforma do Conselho de Segurança da ONU; o enfrentamento do terrorismo e do crime transnacional; a cooperação para o combate à pobreza e a garantia da segurança alimentar no mundo; o desenrolar da Rodada Doha; a promoção dos direitos humanos, com menção específica à luta contra o racismo; entre outros.

Essa agenda ilustra bem a identidade do Fórum IBAS: pioneiro e modelo para as iniciativas que se seguiram, o IBAS contou desde o princípio com legitimidade para tratar, em um espírito reformista, de uma vasta gama de temas da agenda internacional. Reunindo três democracias multiétnicas de continentes diferentes, engajadas com o desenvolvimento social e a melhoria do bem-estar de suas populações, o IBAS pôde atuar em temas como direitos

10 Oliveira destaca a importância da discussão sobre patentes farmacêuticas e licença compulsória de medicamentos, temas que constavam da pauta do G8, na origem do IBAS. Assim, mesmo com esse contexto financeiro, foram os temas de impacto humanitário mais imediato, como o combate a epidemias em países em desenvolvimento, que inspiraram a formação do IBAS (OLIVEIRA, 2005).

humanos, ou a inter-relação entre desenvolvimento econômico, social e ambiental, sem despertar as suspeitas de oportunismo que costumam acompanhar os posicionamentos de outros grupos e países sobre tais temas. Não sendo potências do *status quo*, os países do IBAS tiveram latitude para clamar por reformas tanto na seara financeira quanto no regime internacional de segurança. A identidade do IBAS, em suma, fundamentou-se em valores compartilhados e em um projeto comum sobre o futuro da ordem internacional, e o Fórum apoia-se no "soft power" de sua legitimidade e credibilidade.

Além da agenda de concertação internacional, o Fórum IBAS experimentou diversas vertentes de cooperação entre seus membros. Chegaram a ser, ao todo, dezesseis os seus grupos de trabalho, abrangendo temas que iam de comércio e investimentos – acompanhando as negociações e implementação dos acordos bilaterais conectando os mercados do Mercosul, da SACU e da Índia – à cooperação em matéria de defesa – que resultou na realização periódica de exercícios navais conjuntos, com o IBSAMAR, que já contou com quatro edições. O IBAS conta, ainda, com cinco fóruns da sociedade civil, tais como o fórum de editores e o fórum de mulheres. Como com toda iniciativa pioneira, é natural esperar que nem todos os experimentos sejam igualmente bem-sucedidos, e as iniciativas de cooperação tentadas no âmbito do IBAS lograram resultados diferenciados entre si.

A iniciativa mais conhecida do Fórum certamente é o Fundo IBAS para Alívio da Fome e da Miséria, criado em 2004. O Fundo IBAS financia projetos de baixo custo, mas escolhidos estrategicamente pelo alto potencial de reverberação de seus efeitos positivos, a serem executados em países de menor desenvolvimento relativo e/ou egressos de conflitos. No final de 2015, o Fundo IBAS contava com um portfólio de 24 projetos, 10 dos quais concluídos,

nove então em andamento e cinco novas iniciativas aprovadas. Para além dos resultados desses projetos, o Fundo IBAS deixou sua marca como prova de conceito, ao ilustrar como países do sul global podem contribuir para o desenvolvimento em escala mundial, com iniciativas ajustadas às suas particularidades e apoiando-se no êxito de suas experiências nacionais no enfrentamento da pobreza e na promoção do desenvolvimento. O Fundo IBAS, por esse motivo, é considerado pelo Escritório de Cooperação Sul-Sul das Nações Unidas como o mais bem-acabado dos exemplos de iniciativas de cooperação sul-sul.

2.1 Perspectivas para o IBAS

Foram realizadas, ao todo, cinco Cúpulas de Chefe de Estado e Governo do IBAS, da I Cúpula de Brasília, em 2006, à V Cúpula em Pretória, em 2011. Desde então, pode ser notada uma redução de dinamismo do Fórum, atrelada à dificuldade de realização de reuniões de alto nível, e que já inspira dúvidas, para alguns comentaristas, sobre suas perspectivas de continuidade.

Essa relativa retração do IBAS pode ser explicada de mais de uma maneira: primeiramente, pode-se apontar para uma redução no ativismo internacional de seus membros, como consequência de mudanças de prioridades e, especialmente, em reação a transformações no cenário interno, condicionantes da atuação internacional. Como mecanismo informal, e sem a tração econômica do BRICS, o IBAS depende do impulso político constante dos governos de seus três países para manter-se ativo. Essas retrações circunstancias, por si só, são eventualmente superadas, pois não comprometem os fundamentos da relevância do fórum para seus três membros.

Outra explicação, mais difundida, diz respeito ao cone de sombra que o BRICS tem projetado sobre o IBAS, especialmente a

partir do ingresso da África do Sul em 2011. O BRICS projeta um cone de sombra sobre o IBAS de três formas. Primeiro, pela simples justaposição de agendas, conforme temas tradicionalmente tratados no âmbito do IBAS são incorporados à agenda do BRICS. Quando as posições são coincidentes, ou a mesma agenda de cooperação é possível nos dois mecanismos, há uma percepção de duplicação de esforços, resolvida, via de regra, em detrimento do menor dos dois mecanismos. Segundo, pela visibilidade e peso político do BRICS, que acaba por ofuscar iniciativas do IBAS, ou colocá-las sob uma ótica inevitável de contraste, se não de contraposição, à agenda do BRICS. Terceiro, deve-se levar em conta a influência das relações bilaterais dos países do IBAS com a Rússia e a China, como será discutido adiante. Adotar uma linha de ação em conjunto com os parceiros do IBAS é uma escolha relativa tanto a quais parceiros estarão presentes quanto a quais estarão ausentes, e o IBAS corre, por vezes, o risco de configurar (ou ao menos ser assim percebido) uma espécie de "BRICS menos dois", por clareza, e não um mecanismo com identidade própria.

Não obstante essas dificuldades, subsiste a diferença fundamental de identidade entre os dois mecanismos, com objetivos e princípios distintos e, por extensão, também oferecendo oportunidades e vantagens comparativas diferentes. A identidade singular do IBAS permite avançar em áreas que são de articulação mais difícil no BRICS, tais como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, o regime de não proliferação e o regime de direitos humanos. Outro exemplo é o tema de comércio e investimento, cujo tratamento no âmbito do IBAS introduz oportunidades notadamente distintas daquelas que se apresentam no BRICS, onde se faz sentir o peso da China, como maior ou segundo maior parceiro comercial dos três membros do fórum trilateral. O comércio entre os membros do IBAS, em contraste, ainda é relativamente reduzido e muito aquém de um potencial

ainda por ser explorado. Por fim, o IBAS tem grande potencial para servir de plataforma de diálogo com terceiros países, dada sua singular credibilidade internacional como grupo de democracias multiétnicas do Sul global, o que se faz presente seja no diálogo com países em desenvolvimento, seja com as potências do *status quo*. O cone de sombra do BRICS não ofuscará necessariamente o IBAS, desde que sua identidade singular e suas vantagens comparativas sejam exploradas[11].

É possível, por fim, propor uma leitura pessimista, que vê no declínio do IBAS um sinal do desgaste de muito de seu ideário. Muitos dos objetivos do IBAS parecem tão distantes hoje quanto eram treze anos atrás, quando o fórum foi fundado, e o otimismo com que foi recebido pode parecer menos justificado em retrospecto. Essa leitura faz da retomada de dinamismo no IBAS algo mais desejável, pela função estratégica que seu "soft power" pode desempenhar em prevenir um potencial surgimento ou acirramento de tensões sistêmicas, com consequente introdução de instabilidade e retração do sistema multilateral e da agenda positiva que o fórum encarnou desde sua fundação.

3. O BRICS

O IBAS nasce com uma identidade formada, manifesta em sua primeira declaração conjunta, e seu futuro depende da preservação e da relevância dessa identidade. A gênese do BRICS é mais complexa: como é amplamente sabido, o acrônimo antecede a concertação em grupo entre os países que designa, e as duas acepções do termo – como singularização de grandes economias emergentes, "os BRICS", por analistas do mercado financeiro; e como mecanismo de agenda ampla e peso singular nas relações internacionais, "o BRICS" – coexistem até hoje. Tampouco

11 Vide, sobre algumas das potencialidades do IBAS, SOULE-KOHNDOU, 2013.

teria sido possível prever, quando da primeira reunião em nível de chanceleres, em 2006, ou da primeira cúpula de Chefes de Estado e Governo, em 2009, os rumos que o BRICS viria a tomar. Dificilmente seria possível antever, no final da década de 2000, que esses encontros informais, entre chanceleres ou Chefes de Estado e Governo das grandes economias emergentes, resultariam em iniciativas como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingente de Reservas. Sua evolução foi gradual, embora intensa, e ainda não chegou inteiramente a uma conclusão: o BRICS ainda inspira perplexidade.

Ao mesmo tempo, a aproximação entre esses países, ao menos como categoria conceitual, é de compreensão imediata. São países de proporções continentais, com grande diversidade étnica e cultural e detentores de reservas estratégicas de recursos naturais e de uma grande diversidade natural. Os cinco países do BRICS somam 26% do território e 42% da população mundial e foram responsáveis, em 2015, por 23,1% do PIB mundial. Nesse sentido, George Kennan (1994) já singularizara, em 1994, Brasil, Rússia, Índia e China com o conceito de "monster countries", uma categoria de países de grande território e população e que encontravam, por esse motivo, condições especiais afetas tanto a sua organização política interna quanto na condução de suas relações internacionais. Além dos quatro BRICs da formulação original, o único outro "monster country" na acepção de Kennan são os Estados Unidos.

Essa categorização desenvolvida por Kennan veio à tona novamente no início do século XXI, com o crescimento acelerado dos grandes emergentes. Ao introduzir o acrônimo BRIC, em 2001, os analistas do banco de investimentos Goldman Sachs projetavam que esses quatro países figurariam entre as seis maiores economias mundiais, juntamente com Estados Unidos e Japão, até 2050. Essas previsões foram logo revisadas, conforme o crescimento dos grandes emergentes ultrapassava as projeções de curto e médio

prazo, para uma economia mundial encabeçada pelos quatro BRIC e pelos Estados Unidos já em 2030. É interessante notar que Jim O'Neill, analista do banco de investimento Goldman Sachs e primeiro a usar o acrônimo "BRIC", incluiu em seu breve artigo de 2003 uma seção especial analisando o caso da África do Sul e seu potencial para figurar como quinto membro do agrupamento analítico proposto – associação que O'Neill mais tarde renegaria, justamente quando se tornava realidade.

Os primeiros encontros em formato "BRIC" começaram em nível de chanceleres, a partir de 2006, à margem das sessões de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas. A coordenação entre os grandes emergentes teve seu perfil elevado diante da crise econômica mundial iniciada em 2008, com a falência do banco Lehman Brothers, e que atingiu mais duramente as economias avançadas. A I Cúpula de Chefes de Estado e Governo do BRIC (à época, ainda sem a África do Sul)[12] teve lugar em 2009, em Ecaterimburgo, em um contexto em que se tornara evidente a necessidade de maior coordenação entre as grandes economias emergentes, que seriam o principal motor da recuperação da economia mundial nos anos que se seguiram.

Os temas da agenda econômico-financeira, assim, sempre tiveram destaque na agenda do BRICS. Entre os principais pontos de convergência, podem-se citar a defesa do G20 como principal fórum para coordenação sobre questões macroeconômicas mundiais (o G20, note-se, teve sua primeira reunião em nível de chefes de estado e governo em 2009, ou seja, no mesmo período da elevação do diálogo no âmbito do BRICS); a promoção de reformas das instituições de Bretton Woods, de modo a torná-las

12 Com o ingresso da África do Sul, o BRICS alcançou sua formação madura, ao incorporar parceiro tradicional de exercícios de concertação entre emergentes, combinando representatividade geográfica e capacidade para definir e defender posições detalhadas e contundentes sobre os principais temas da agenda.

mais transparentes, legítimas e eficazes; e a necessidade de maior concertação internacional com vistas a garantir a estabilidade relativa das principais moedas de reserva e a sustentabilidade de políticas fiscais – duas prioridades diante de políticas emergenciais adotadas nacionalmente por economias avançadas para fazer frente à crise internacional, mas que tinham reverberações internacionais potencialmente bastante negativas. Uma rápida inspeção da Declaração da Cúpula de Goa mostra o afinamento da concertação entre os BRICS com a agenda em discussão no G20, com posições firmes sobre temas bastante específicos, como *base erosion and profit shifting* e as discussões sobre resistência antimicrobiana; basta comparar as Declarações dos dois mecanismos lado a lado para verificar a proximidade de suas preocupações.

O amadurecimento desse intercâmbio constante sobre temas econômicos permitiu ao BRICS lançar iniciativas próprias de grande porte, indo além da concertação em âmbito multilateral. O lançamento dessas iniciativas coincide, não por acaso, com o início do segundo ciclo de Cúpulas, em Fortaleza, em 2014, quando foram assinados os tratados constitutivos do Novo Banco de Desenvolvimento e do Arranjo Contingente de Reservas.

O Novo Banco de Desenvolvimento tem por objetivo financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável, nos BRICS e em outras economias emergentes e países em desenvolvimento. Trata-se de uma iniciativa aberta à adesão de novos membros, tanto de países com perfil de tomadores de empréstimo quanto de economias desenvolvidas; a liderança dos cinco membros fundadores, de toda forma, é resguardada em seu tratado constitutivo[13]. O capital subscrito inicial da instituição é

13 Os cinco membros fundadores conservarão a maior parte das cotas e, por extensão, do poder de voto, mesmo com ampliações futuras de capital. Adicionalmente, decisões classificadas como especialmente importantes, como o ingresso de novos membros, exigirão o voto afirmativo de ao menos quatro dos cinco membros fundadores.

de US$ 50 bilhões, dividido em quotas de igual valor entre os cinco membros fundadores, e seu capital autorizado inicial é de US$ 100 bilhões, com abertura para ampliações futuras[14]. O NBD anunciou, recentemente, a aprovação de seus primeiros projetos, na área de fontes renováveis de energia, e a emissão de seus primeiros "green bonds", com denominação em Renminbi. O Arranjo Contingente de Reservas, com compromissos totalizando US$ 100 bilhões, constitui uma rede de segurança entre os cinco membros do BRICS para casos de crises de liquidez no setor externo, fazendo frente a uma crescente volatilidade nos mercados monetários desde a eclosão da crise de 2008.

Essas duas iniciativas, é importante ressaltar, não se propõem a substituir ou a rivalizar-se com as instituições estabelecidas de governança financeira internacional; pelo contrário, seu papel é declaradamente complementar. No caso do NBD, cabe recordar a estimativa do Banco Mundial de que seriam necessários aportes adicionais de US$ 1 trilhão por ano para dar conta da demanda de financiamento para projetos de infraestrutura em economias emergentes e em desenvolvimento, cifra que aumenta em US$ 200-300 bilhões para garantir que esses investimentos sejam sustentáveis, com baixa emissão de carbono e resistentes a mudanças climáticas. O NBD soma-se a um conjunto de outras iniciativas, regionais ou multilaterais, que buscam fazer frente a essa demanda, tais como o Banco Africano de Desenvolvimento, o Banco Asiático de Desenvolvimento, o Banco Islâmico de Desenvolvimento, o Banco Asiático para Investimento em Infraestrutura (AIIB) e a CAF (Banco de Desarrollo de América Latina, antiga *Corporación Andina de Fomento*), entre outros

14 O capital subscrito não se confunde com a capacidade de empréstimo que o NBD poderá efetivamente oferecer, consideravelmente maior, ao capitalizar-se no mercado financeiro. Projeções a respeito podem ser encontradas em relatório do banco de investimento francês Natixis (NATIXIS, 2014).

exemplos. Nas palavras de Jim Yong Kim, presidente do Banco Mundial, por ocasião da fundação do NBD:

> *We are committed to working closely with the New Development Bank and other multilateral institutions, offering to share our knowledge and to co-finance infrastructure projects. These types of partnerships will be essential to reach our common goals to end extreme poverty by 2030, boost shared prosperity, and to reduce inequalities.* (THE WORLD BANK GROUP, 2015)

Tampouco o Arranjo Contingente de Reservas deve ser entendido como um desafio às instituições anteriores, inclusive porque o acesso ampliado a seus recursos, por força de seu tratado constitutivo, se encontra condicionado à negociação de acordo no âmbito do FMI. Ao criar um mecanismo de apoio mútuo entre as grandes economias emergentes, o ACR permite ao FMI direcionar mais de seus recursos ao auxílio de economias mais frágeis, em eventual cenário de instabilidade nos mercados monetários internacionais. O lançamento pelo BRICS de grandes iniciativas próprias não configura, portanto, uma mudança de rumos com relação à sua agenda de multipolaridade benéfica, i.e., de fortalecimento da concertação multilateral sobre questões econômicas e financeiras e das principais instituições multilaterais de governança; antes, representa um aprofundamento e uma evolução natural dessa agenda.

Além dessas duas grandes iniciativas financeiras, a cooperação econômica intra-BRICS dá-se por diversas frentes, tais como a interlocução entre bancos nacionais de desenvolvimento, por meio do chamado "Mecanismo de Cooperação Interbancária do BRICS"; o intercâmbio entre empresários dos cinco países, por meio do Fórum e do Conselho Empresariais do BRICS; os tradicionais encontros entre ministros responsáveis por comércio, à margem

das reuniões de Cúpula, assessorados por um grupo de contato de especialistas (o CGETI); entre diversas outras. Seguindo-se ao lançamento dessas duas grandes iniciativas na Cúpula de Fortaleza, foi adotado na Cúpula de Ufá extenso documento denominado "Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS". Trata-se de um mapa do caminho abrangente, visando prover estrutura para essa multifacetada cooperação intra-BRICS sobre temas econômicos e sua inter-relação com o tratamento de temas afetos, tais como capacitação e infraestrutura.

Não obstante a primazia de temas econômicos na agenda do BRICS, o mecanismo contou, desde suas origens, com um diálogo mais amplo e com uma expressiva agenda de cooperação setorial. Faço referência, aqui, ao levantamento apresentado por Renato Baumann da evolução, Cúpula a Cúpula, dessas duas agendas, em (BAUMANN, 2013), a que se deve somar o extenso Plano de Ação adotado por ocasião da Cúpula de Ufá, em 2015. Como a amplitude e vitalidade de sua agenda atual atestam, o BRICS não é uma mera institucionalização de um conceito do mercado financeiro – cujos potencial para concertação e atuação conjunta, aliás, sequer era antevisto pelos analistas que introduziram o acrônimo – mas sua reapropriação[15] pelos países que o acrônimo designa, e que rapidamente ganhou vida e identidade próprias.

A agenda de concertação do BRICS nunca se limitou a temas econômicos e financeiros. A Declaração da I Cúpula do BRIC, em Ecaterimburgo em 2009, já abordava temas como o combate ao terrorismo, desenvolvimento sustentável e segurança alimentar, entre outros. A agenda de concertação do BRICS hoje abrange temas diversos, na área de segurança (de posições comuns sobre crises e conflitos regionais a temas como a segurança cibernética,

15 Vide GRAÇA LIMA, 2015, DAMICO, 2015 e REIS, 2013 para uma discussão mais aprofundada do tema.

o combate à pirataria, ao crime organizado e ao tráfico de drogas, *inter alia)*[16], em áreas sociais como a cooperação sobre saúde e educação, o regime sobre mudança do clima, entre vários outros. Nem sempre, contudo, os cinco países do BRICS encontram nesses temas uma afinação de posições tão precisa como encontram em sua agenda econômica, o que por vezes limita seu tratamento no âmbito do BRICS. Por exemplo, a identificação de posições comuns sobre crises e conflitos regionais e sobre temas transversais como o combate ao terrorismo não pode se aprofundar em uma doutrina ampla sem que haja um entendimento no BRICS sobre algumas questões centrais do regime de segurança; em particular, sem que haja apoio explícito de Rússia e China sobre a agenda de reforma do CSNU promulgada pelos outros membros, tema em que se tem avançado apenas muito gradualmente no BRICS.

A agenda de cooperação intra-BRICS é igualmente ampla e expandiu-se rapidamente no período entre a I Cúpula, de Ecaterimburgo, e a VIII Cúpula, em Goa. O Plano de Ação adotado em Goa enumera 112 eventos da presidência de turno indiana do BRICS, dos quais 87 já haviam sido realizados anteriormente à Cúpula de Chefes de Estado e Governo; foram singularizadas, ainda, 24 "iniciativas-chave" da PPT indiana, que vão de uma rede de pesquisa sobre ferrovias a uma potencial agência de *rating* de crédito. O Plano adotado em Goa demonstra a dimensão que a agenda de cooperação do BRICS pôde alcançar, bem como sua tendência de expansão ao longo do tempo.

Assim como na experiência do IBAS, os países do BRICS encontram na cooperação intra-BRICS um conjunto de potencialidades distintas daquelas oferecidas pelas formas tradicionais

16 Cabe menção, aqui, ao extenso tratamento ao tema do combate ao terrorismo na Declaração emitida na Cúpula de Goa, realizada em contexto de acirramento de tensões entre Índia e Paquistão envolvendo atividades terroristas na região fronteiriça da Caxemira.

de cooperação norte-sul, ou que seriam possíveis no âmbito estritamente regional. Para tomar um só exemplo, entre vários possíveis, escolho aqui a área de saúde. Conduzida por reuniões ministeriais e de peritos e assessorados por grupos de trabalho voltados para cada subtema prioritário, a atuação conjunta dos BRICS na área de saúde abarca coordenação na OMS e outros fóruns relevantes (por exemplo, sobre acesso a medicamentos, diante de restrições que ultrapassam aquelas previstas no acordo TRIPS da OMC; e sobre mecanismos de financiamento para pesquisa em saúde, na OMS e outros fóruns); atividades de cooperação em áreas como medicina tradicional, bem-estar e combate a doenças não transmissíveis; intercâmbio entre especialistas sobre vigilância sanitária e cobertura universal de saúde; esforços conjuntos no combate à tuberculose, com a adoção do ambicioso "BRICS TB Cooperation Plan", bem como ao HIV, e à malária e outras doenças tropicais negligenciadas, incluindo-se a promoção de pesquisa médica para desenvolvimento de tratamentos; o uso de tecnologias da informação e fortalecimento de marcos regulatórios (tema que conta com um grupo de trabalho específico), entre outras iniciativas.

Agendas similarmente abrangentes, com atuação em várias frentes e refletindo as prioridades e interesses característicos dos membros do BRICS podem ser encontradas em outras áreas de cooperação, tais como agricultura, educação, ou ciência, tecnologia e inovação. De modo geral, a cooperação setorial no âmbito do BRICS é conduzida por meio de encontros periódicos em nível ministerial, com encontros preparatórios em nível de peritos ou altos funcionários. Esses encontros conduzem à identificação de áreas prioritárias, então detalhadas em um marco de cooperação ou plano de ação, com a coordenação das atividades em cada área prioritária atribuída a um dos países-membros. Esse arranjo, por sua vez, resulta na realização de encontros entre especialistas,

workshops e seminários eminentemente técnicos e, por fim, em ações concretas e arranjos vinculantes, sempre com o respaldo em alto nível. Essa abordagem gradualista permite que a cooperação no BRICS floresça naturalmente, acompanhando uma exploração por potencialidades e interesses comuns, e evita o risco de paralisia ou de falta de seguimento que abordagens mais céleres e "top--down" podem implicar. Nada impede, naturalmente, a realização de atividades setoriais *ad hoc*, para além dos marcos de cooperação e em resposta a iniciativas em nível elevado, que acabam por tirar proveito da densidade do diálogo orientado por marcos e planos de cooperação.

4. O lugar do IBAS e do BRICS nas relações internacionais de seus membros

Em uma coletânea de ensaios sobre as relações do Brasil com a Ásia, cabe esclarecer que o BRICS não fornece plataforma para discussão de temas especificamente relativos ao continente asiático, embora conte três protagonistas da política regional. Os três membros asiáticos do mecanismo dispõem, para esse fim, de um fórum trilateral próprio, nos moldes aproximados das experiências do IBAS e do BRICS, bem como de iniciativas como a Organização de Cooperação de Xangai. Nem mesmo na vertente financeira a agenda internacional em sentido amplo do BRICS se confunde com as questões precipuamente asiáticas: note-se o lançamento do Banco Asiático para Investimento em Infraestrutura (AIIB) poucos meses depois da assinatura do acordo constitutivo do NDB. Mesmo contando com todos os membros do BRICS entre seus fundadores, o AIIB nunca foi tomado como uma iniciativa "do BRICS", nem como iniciativa que poderia destonar ou chocar-se com os desenvolvimentos no âmbito do mecanismo[17].

17 A grande carência de financiamento para projetos de infraestrutura e a diferença de escopo geográfico de atuação garantem uma relação de convergência e complementaridade entre o NBD e o AIIB.

A força e a legitimidade do BRICS derivam, em última instância, dessa irredutibilidade a agendas regionais e, não menos importante, a agendas que poderiam ser caracterizadas como ideológicas em um sentido de mera contestação do *status quo*. Mais precisamente, posições defendidas pelo BRICS não poderiam ser entendidas como "antiocidentais", ou enquadradas, por exemplo, em uma lógica de reedição de tensões de guerra fria, com a formação de um bloco sino-soviético com um alinhamento fundamentalmente distinto daquele do Ocidente, ou como a retomada de um discurso "terceiro-mundista" igualmente datado. Quando os BRICS encontram um consenso entre si em torno de uma posição comum, essa posição comum só pode ser vista como um fato estruturante do cenário internacional, comum a atores-chave das economias emergentes e do mundo em desenvolvimento, e refletindo o pragmatismo e a ênfase na promoção do desenvolvimento que norteiam o mecanismo. É, por assim dizer, a autonomia de seus membros e as diferenças entre si que imprimem às posições defendidas pelo BRICS seu peso e relevância, ao invés de constituírem, como alguns comentaristas temiam no começo, um obstáculo intransponível para um entendimento substantivo entre os cinco países.

Para o Brasil, essa caixa de ressonância que o BRICS providencia para posições de seu interesse nacional – ao demonstrar que muitos dos pontos defendidos pelo Brasil internacionalmente são, em verdade, comuns aos grandes emergentes – é o principal *acquis* de sua participação no BRICS, juntamente com a oportunidade de trabalhar em conjunto para iniciativas do porte do NBD e do ACR e dos ganhos com as atividades de cooperação intra-BRICS. Em sentido mais amplo, a participação no BRICS se insere em uma

A questão da definição de papéis entre os dois bancos regionais de investimento para a Ásia – o AIIB e o ADB, Asian Development Bank – escapa dos objetivos do presente ensaio.

estratégia de autonomia pela diversificação[18], pela qual o Brasil constrói seu lugar no mundo como grande país emergente atuante nos principais regimes internacionais por meio do estabelecimento de novas parcerias com outros agentes-chave, sem prejudicar com isso suas parcerias tradicionais ou sua atuação em âmbito regional.

A dinâmica interna igualitária do BRICS vem se conservando, inclusive, diante do singular peso chinês, *primus inter pares* mesmo entre os grandes emergentes. É digno de nota que essa participação chinesa é atípica de sua política externa, que tende a privilegiar arranjos bilaterais ou a resguardar sua posição singular, como no caso do G77+China. O peso crescente da China faz-se sentir por seu PIB, que em 2015 correspondia a 67% do PIB conjunto do BRICS (contra 45% em 2005) e em suas reservas internacionais, que totalizam US$ 3,3 trilhões em março de 2016, valor por volta de nove vezes superior às reservas de Brasil, Rússia e Índia, tomadas individualmente, e 75 vezes maior que as reservas internacionais da África do Sul. A mesma preponderância chinesa é observada nas trocas comerciais: a China é o maior ou segundo maior[19] parceiro comercial de todos os demais BRICS tanto nos fluxos de importação quanto de exportação. Por outro lado, nenhum dos demais BRICS consta da lista de cinco maiores mercados de importação ou exportação de produtos chineses. Como o comércio entre os demais membros do BRICS ainda é bem menos expressivo, configura-se entre os países do BRICS uma estrutura de "hubs-and-spokes", com a China ao centro. Essa centralidade do comércio com a China poderia ser atenuada por meio de iniciativas no âmbito do IBAS, explorando o grande potencial para trocas comerciais e fluxos de investimento entre os três países-membros, bem como, pela via bilateral, com a Rússia.

18 Sobre o conceito de autonomia pela diversificação, vide VIGEVANI et al, 2007.

19 Quando segundo maior, depois da União Europeia tomada como bloco.

Para a China, a parceria com os BRICS é de especial valia ao permitir evitar que demandas suas sejam interpretadas como oriundas da grande potência em ascensão, e, portanto, em inevitável contraponto às potências ocidentais, ao evidenciar que muitas dessas demandas são compartilhadas pelos grandes emergentes, muitos dos quais gozam de relações especialmente profícuas com o Ocidente. Interessa à China, como no caso dos demais BRICS, impedir que seu desenvolvimento nacional seja comprometido pelas restrições que resultariam da clivagem que resultaria do triunfo de uma narrativa de competição chinesa com o bloco ocidental, em detrimento de uma narrativa de estabelecimento de uma ordem mundial efetivamente multipolar. Adicionalmente, diversificar e aprofundar suas relações é um imperativo para a China, de modo a garantir que sua trajetória de desenvolvimento a médio e longo prazo não seja afetada por restrições no setor externo de sua economia ou por limitações de sua inserção internacional.

Para os demais BRICS, é necessário garantir que o mecanismo se conserve igualitário e baseado em consensos efetivos, evitando que o singular peso chinês descaracterize a natureza do mecanismo e perca, dessa forma, sua eficácia e legitimidade como reunião dos grandes emergentes.

Para a Rússia, cujas relações com as potências ocidentais passam atualmente por um momento estrategicamente difícil, com os recentes conflitos na Crimeia e o decorrente embargo econômico, o BRICS ganha especial relevo como uma das vias para evitar um relativo isolamento político internacional. A firme rejeição dos BRICS da proposta australiana de suspensão da Rússia no G20, na esteira do conflito na região da Crimeia, bem ilustra

esse papel[20]. Não obstante, é preciso frisar que o BRICS não serve de plataforma de apoio para as questões mais controvertidas da política externa russa: novamente, o mecanismo desempenha um papel-chave em evitar clivagens estruturais na política internacional, mas sua diversidade de visões políticas e a ampla autonomia de seus membros impedem alinhamentos automáticos ou a configuração de um bloco que poderia ou quereria contrapor-se sistematicamente às potências tradicionais. O BRICS tem um lugar especial também na inserção econômica da Rússia, que transcende as circunstâncias agravantes do embargo econômico recente; note-se, a esse respeito, que um dos principais resultados da Cúpula de Ufá foi a adoção do documento "Estratégia para uma Parceria Econômica do BRICS", um mapa do caminho vasto e multifacetado para o adensamento e diversificação das relações econômicas entre os países do BRICS. A Rússia, por fim, busca fortalecer no BRICS o diálogo sobre temas de especial interesse para sua agenda nacional, em áreas como energia e eficiência energética.

Enquanto Rússia e China foram protagonistas do cenário internacional ao longo da Guerra Fria e precisam redefinir, agora, sua inserção como grandes emergentes, o papel de "global players" dos três demais membros do BRICS lhes é inédito, ao menos na escala que encontram no começo do século XXI. A participação da Índia e da África do Sul no BRICS, desse modo, segue lógica parecida à brasileira de buscar a diversificação de parcerias e a construção de canais para conduzir uma atuação internacional mais abrangente, além de tirar proveito da possibilidade de lançar, em conjunto com os demais membros, iniciativas de grande porte como o NBD e o ACR. No caso indiano, essa meta de manejar parcerias diversas

20 Sobre a suspensão da Rússia no G8, pode-se interpretar o ressurgimento do G7 como a conformação de um fórum para a coordenação entre grandes economias avançadas, espelhando o lugar do BRICS entre as grandes economias emergentes, tendo como pano de fundo a primazia do G20 como fórum privilegiado para discussões sobre temas econômicos globais.

para garantir sua autonomia e construir o suporte externo necessário para seu desenvolvimento exige um cálculo estratégico especialmente preciso, tendo em vista seu lugar no contexto asiático. Não obstante a prolífica colaboração por meio do BRICS e das intensas relações econômicas bilaterais, Índia e China têm, até hoje, questões territoriais pendentes, e é preciso pesar na perspectiva indiana a crescente influência em seu entorno regional por parte da China, com iniciativas como a Nova Rota da Seda e o Cinturão da Seda, bem como por meio de relações bilaterais com países como o Paquistão. (Cabe notar, neste contexto, também a influência regional por parte da Rússia, por meio da OCX e de investimentos na Ásia Central). A inserção indiana no BRICS, que implica coordenação constante com China e Rússia sobre temas centrais da agenda internacional, é necessariamente complexa, mas vem sendo conduzida de maneira sobretudo pragmática, e a convergência e cooperação logradas por meio do BRICS têm efeito positivo para as relações bilaterais com os parceiros asiáticos: em um cenário naturalmente complexo, o BRICS acaba por fornecer uma via para o diálogo e a aproximação entre estados asiáticos que têm muitos motivos para cooperar, mas que também têm pontos de divergência e conflito potencial. O IBAS, cabe notar, teve papel semelhante na superação de relativo desgaste nas relações com Brasil e África do Sul provocado pelos testes nucleares de 1998.

A Índia demonstra reiteradamente engajamento com o BRICS, tanto em sua tradicional agenda econômico-financeira quanto na crescente diversificação de frentes de atuação. Sua estratégia no contexto de iniciativas sino-russas para a Ásia, por sua vez, tem sido de participação e de aproximação, como demonstrado por seu recente pleito de ingresso na OCX e sua participação como membro fundador do AIIB. Essa postura, contudo, é balanceada por suas relações profícuas com países ocidentais, seu estreitamento de

laços com os países costeiros do Oceano Índico e, naturalmente, sua atuação no IBAS.

Uma revitalização do IBAS teria um significado estratégico não somente para a inserção regional e mundial da Índia, mas também para as relações bilaterais com o Brasil, ao fortalecer a atuação dos dois países sobre questões como a reforma do Conselho de Segurança, a coordenação sobre direitos humanos e temas sociais, as oportunidades para incrementar os fluxos de comércio e investimento entre os três países do IBAS e a promoção do ideário de cooperação sul-sul. Um IBAS enfraquecido, por sua vez, ensejaria a necessidade de construção de canais alternativos de diálogo, para evitar que o tratamento desses temas seja prejudicado – um objetivo que poderia ser perseguido inclusive por meio do aprofundamento do diálogo bilateral.

A centralidade do BRICS para a inserção internacional da África do Sul em anos recentes é notória, como se observa em declarações presidenciais. Deve-se ter em conta, no caso da África do Sul, o crescente peso das relações econômicas com a China e as históricas relações políticas com a Rússia, bem como o valor para a África do Sul do prestígio auferido com sua participação no BRICS. Assim como no caso indiano, uma definição sobre o futuro do IBAS é uma questão estruturante para as relações bilaterais com o Brasil. Não obstante a prioridade concedida ao BRICS, não se espera que a agenda específica do IBAS venha a ser negligenciada pela África do Sul, embora o desafio de manejar sua participação simultânea no IBAS e no BRICS seja premente para o membro de menor expressão individual entre os gigantes reunidos nos dois mecanismos.

5. Conclusões

Sobre sua relevância para a Ásia e para as relações do Brasil com os países asiáticos, é preciso destacar, antes de tudo, que

o BRICS e o IBAS foram essenciais para a definição do lugar no mundo de três potências-chave do continente asiático, diante das indefinições do mundo pós-Guerra Fria. O IBAS demonstrou que economias emergentes de diferentes continentes poderiam unir-se de forma eficaz com vistas à promoção do desenvolvimento, introduzindo conceitos e propostas inovadoras e encontrando voz comum em fóruns multilaterais. O BRICS deu nome e face a uma realidade incontornável do mundo pós-Guerra Fria: a ascensão de grandes emergentes como atores-chave da política internacional, agindo de maneira autônoma, mas coordenada, aberta e solidária, e reforçando a promoção do desenvolvimento como sua maior prioridade. Esses mecanismos são indissociáveis do conceito hodierno de economias emergentes – o que são, como agem, o que buscam – e foram essenciais em sua evolução. Para cada um dos cinco países, uma comparação entre o papel que desempenhavam internacionalmente nos anos de 1990 e o papel que desempenham hoje refletirá uma evolução conceitual que é coextensiva com a desses dois mecanismos e que só pode ser compreendida uma vez que esses mecanismos também tenham sido compreendidos.

Como parte dessa função estruturante das relações internacionais, o BRICS e o IBAS serviram de plataforma para a interação entre os três grandes emergentes do continente asiático e suas contrapartes em outros continentes, em especial os membros não-asiáticos, Brasil e África do Sul. Como outros ensaios nesta coletânea tratarão em maior detalhe, as relações bilaterais do Brasil com países asiáticos aproveitaram-se em muito das pontes criadas por meio desses mecanismos. Essa afirmação é verdadeira mesmo no caso de países que não são membros do BRICS e do IBAS: no caso do BRICS, deve-se notar os exercícios de engajamento externo ("outreach"); no caso do IBAS, a realização de projetos do Fundo IBAS em países asiáticos, por vezes com histórico limitado de relações com o Brasil, como é o caso do Laos; e, tanto no caso do

IBAS quanto no do BRICS, os laços criados por meio da coordenação com outras economias emergentes e países em desenvolvimento em fóruns multilaterais, a partir de iniciativas e posições comuns ensejadas nesses dois mecanismos, bem como os desdobramentos de abordar-se, no IBAS e no BRICS, questões regionais de alcance global, como os conflitos na Síria e no Iraque, a questão israelo-palestina e a situação do Afeganistão. Naturalmente, o adensamento das relações entre lideranças de diferentes regiões conduz, por diversas vias, ao adensamento das relações também com os demais países dessas regiões. Iniciativas abertas a terceiros países, como o NBD, e o crescimento dos vínculos econômicos entre os membros do BRICS – meta, como vimos, perseguida em diversas frentes de atuação – deverão fortalecer ainda mais, como desdobramento natural, as relações do Brasil com os demais países asiáticos.

Por fim, o BRICS propiciou um espaço único de diálogo entre os três grandes emergentes asiáticos[21], com as singularidades de ser um mecanismo pautado em uma visão global e não estar circunscrito à Ásia. O BRICS serve de instrumento, por exemplo, para maior diálogo entre Índia e China, que muitas vezes encontram pontos de dissonância sobre questões regionais, ao evidenciar seus interesses comuns como grandes emergentes com o objetivo final comum de moldar as condições necessárias para seu desenvolvimento continuado. Da mesma forma, o BRICS foi instrumental na crescente convergência entre a Rússia e China e na diversificação dos laços entre Rússia e Índia, tradicionalmente concentrados em temas de segurança e defesa.

Como ressaltado ao longo deste ensaio, o BRICS e o IBAS incorporam, de maneiras diferentes, uma visão de mundo

21 O reconhecimento da Rússia como potência de projeção na Ásia tem uma finalidade heurística, dados os objetivos deste artigo, e não se contrapõe à sua identificação também como país europeu; é sabido que a Rússia acentua tanto sua dimensão europeia quanto asiática.

multipolar otimista e calcada na promoção do diálogo multilateral. Essa visão é uma resposta possível às indefinições da ordem mundial que abrem o século XXI e decorre da ascensão econômica de seus membros, bem como de outros países emergentes, com consequências que em muito ultrapassam a mera reconfiguração das relações econômicas e financeiras internacionais.

Em anos recentes, essa visão tem se deparado com novas contestações: primeiramente, alguns apontam para uma redução do ritmo de crescimento dos BRICS, sugerindo que o entusiasmo sobre a ascensão dos grandes emergentes pode ter sido exagerado. Adicionalmente, as dificuldades para avançar em pontos centrais da agenda de reformas do IBAS e do BRICS, bem como em grandes iniciativas multilaterais como a Rodada Doha, apontam para um desgaste do ideário de uma multipolaridade benéfica como nova ordem internacional. Essa objeção é mais imediata nas discussões sobre o IBAS, mas identifica-se uma mudança do contexto global afetando também o BRICS, conforme aflora certo ceticismo sobre as promessas de conformação de uma multipolaridade benéfica internacional.

Sobre a primeira objeção, é preciso responder, antes de tudo, que a ascensão dos BRICS já é uma realidade: o lugar de seus membros como interlocutores indispensáveis sobre as principais questões internacionais está consolidado. É preciso recordar, ainda, que as perspectivas de longo prazo dos emergentes seguem inalteradas, e que as taxas de crescimento atipicamente elevadas no começo do século são indicadores do que é claramente uma tendência mais geral, que deverá se confirmar apesar de variações de curto prazo e oscilações passageiras. Sobre o segundo ponto, os desafios em estabelecer uma ordem multipolar estável e beneficial para todos e os *shortcomings* em abordagens multilaterais apenas

reforçam que as contribuições possíveis dos dois mecanismos são cada vez mais necessárias e urgentes.

Veremos, no curto prazo, os rumos que os três países do IBAS e os cinco países do BRICS adotarão para seguir promovendo as agendas dos respectivos mecanismos e a visão maior que representam. Em ambos os casos, é um momento de definições, e seria infrutífero especular sobre decisões que emanarão, afinal, da vontade dos líderes, que dirige e anima ambos os mecanismos. Espero que essas breves considerações tenham servido, de todo modo, para ilustrar o sentido sistêmico com que essas movimentações se revestem, ajudando a compor o contexto para as reflexões sobre relações bilaterais do Brasil com os países do continente asiático que podem ser encontradas nos demais artigos deste livro.

Referências

AMORIM, Celso. *Os Brics e a reorganização do mundo*. Folha de S. Paulo, 8/6/2008. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0806200807.htm>. Último acesso em: 12 ago. 2016.

BAUMANN, Renato. BRICS: Oportunidade e Desafio para a Inserção Internacional do Brasil. In: *BRICS*: Estudos e Documentos. Brasília: FUNAG, 2015.

BARU, Sanjaya. The bricks to rebuild IBSA. In: *The Hindu*, 28/4/2015. Disponível em: <http://www.thehindu.com/opinion/lead/the-bricks-to-rebuild-ibsa/article7147509.ece>. Último acesso em: 14 ago. 2016.

COOPER, Andrew Fenton (org.), ANTKIEWICZ, Agata (org.). *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process (Studies in International Governance)*. Edição Kindle. Ontario: Wilfrid Laurier University Press.

DAMICO, Flávio S. *BRICS:* O novo "lugar" do conceito. In: *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. Antecedentes: do Acrônimo de Mercado à Concertação Político-Diplomática. In: *BRICS: Estudos e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2015.

FERGUSON, Niall. *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. Edição Kindle: Penguin Books, 2012.

FONSECA JR., Gelson. BRICS: notas e questões. In: *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

GARTEN, Jeffrey E. *The Big Ten: The Big Emerging Markets And How They Will Change Our Lives*. Nova York: Basic Books, 1998.

GRAÇA LIMA, José Alfredo. VI Cúpula do BRICS: Perspectivas e Resultados. *In: Cadernos de Política Exterior,* Ano 1, Número 1. Brasília: FUNAG, 2015.

KENNAN, George F. *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*. Nova York: W. W. Norton & Company, 1994.

MAHBUBANI, Kishore. *The Great Convergence: Asia, the West, and the Logic of One World*. Edição Kindle: Public Affairs, 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Palestra proferida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores*. 2007. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7957-palestra-proferida-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasiao-da-ii-conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional-rio-de-janeiro-rj-05-11-2007>.

NATIXIS. *What would bring a joint development bank for the BRICS?* Special Report n. 93. 2014. Disponível em: <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=77984.>. Último acesso em: 15 set. 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 8, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a03v48n2.pdf>. Último acesso em: 15 jul. 2016.

O'NEILL, Jim. *Building better economic BRICs*. Global Economics Paper, n. 66. 30 nov. 2011. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pd>.Último acesso em: 10 jul. 2016.

_____. *BRICs and beyond*. Goldman Sachs Global Economics Group, 2007. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-full-book.pdf>. Último acesso em: 10 jul. 2016.

PAYNE, Anthony. The G8 in a changing global economic order. In: *International Affairs* 84: 3, p. 519–533. Londres: The Royal Institute of International Affairs, 2008.

REIS, Maria Edileuza Fontenelle. BRICS: Surgimento e Evolução. In: *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*. Brasília: FUNAG, 2013.

SMITH, Gordon S. G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance. In: *CIGI G20 Papers,* No. 6. Ontario: The Centre for International Governance Innovation, 2011.

SOULE-KOHNDOU, Folashadé. The India-Brazil-South Africa Forum, A Decade On: Mismatched Partners or the Rise of the South? *GEG Working Paper 2013/88*. Oxford: University of Oxford, 2013.

STUENKEL, Oliver. *The BRICS and the Future of Global Order*. Edição Kindle: Lexington Books, 2015.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Contexto

internacional. 2007, vol. 29, n.2, p.273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292007000200002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Último acesso em: 10 ago. 2016.

WOLF, Martin. In the grip of a great convergence. In: *Financial Times*. *Londres*: 2011. Disponível em: <https://www.ft.com/content/072c87e6-1841-11e0-88c9-00144feab49a>. Acesso em: 10 jun. 2016.

THE WORLD BANK GROUP. *Financing for development post-2015*. Washington, D.C., 2013. Disponível em: <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Poverty%20documents/WB-PREM%20financing-for-development-pub-10-11-13web.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

THE WORLD BANK GROUP. *World Bank Group Welcomes Launch of New Development Bank*. Washington, D.C., 2015. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/07/20/statement-world-bank-group-president-new-development-bank>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CAPÍTULO 11
OS CAMINHOS PARA A DIPLOMACIA BRASILEIRA NO PAQUISTÃO

Pedro Henrique Chagas Cabral[1]

Introdução

Quando se pensa a respeito do Paquistão, os primeiros temas que normalmente associamos ao país são aqueles tratados com frequência pela imprensa internacional, como o terrorismo e a ideologia extremista de grupos como o Talibã. O Paquistão também esteve, em anos recentes, no centro das atenções mundiais por causa de eventos como a execução de Osama bin Laden por forças norte-americanas em seu território e o atentado perpetrado contra a jovem Malala Yousafzai, que ficou mundialmente conhecida e recebeu o Prêmio Nobel por seu ativismo em favor da educação para mulheres. Também foram impactantes, no noticiário estrangeiro, as imensas enchentes que assolaram grandes áreas do território paquistanês em 2010, afetando quase 20 milhões de pessoas e

1 Pedro Henrique Chagas Cabral nasceu em Brasília, em 1983. Graduou-se em Letras pela Universidade de Brasília, em 2006. Ingressou na carreira diplomática em 2008. No Ministério das Relações Exteriores, trabalhou na Divisão de Seguimento de Cúpulas e na Divisão da Ásia Central, onde foi responsável, dentre outros temas, pelo relacionamento bilateral entre Brasil e Paquistão. Atualmente, trabalha na Embaixada do Brasil em Copenhague.

causando 2000 mortes, a ponto de serem descritas pelo então secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, como o maior desastre natural que ele já havia visto.

Assim, aos olhos estrangeiros, a imagem do Paquistão é, normalmente, bastante negativa. Outros fatores como a pobreza da maior parte da população e a corrupção em diferentes níveis da administração pública também contribuem para macular a impressão geral sobre o país. Diante desse quadro, pode ser tentador classificar o Paquistão como um "failed state", ou opinar que o país caminha para atingir esse *status*, como muitos analistas políticos já o fizeram nos últimos anos. Tal acepção não é, contudo, recente. Foi publicada, em 1983, obra do escritor e ativista político Tariq Ali intitulada *Can Pakistan survive? The death of a State* (ALI; TARIQ, 1983). No entanto, o estado paquistanês continua resistindo até os dias de hoje, a despeito de ter enfrentado inúmeras crises que ameaçaram a sua existência, e a sociedade paquistanesa ainda se manter coesa sob diversos aspectos, apesar de haver povos de diversas etnias e que falam línguas diferentes no país. Tais fatos são indicativos de que uma análise mais acurada da situação interna do Paquistão pode ajudar a refutar determinados rótulos profusamente repetidos. E, conforme este capítulo procura demonstrar, que a importância do país no seu entorno regional, no mundo e para o Brasil é maior do que o senso comum muitas vezes supõe.

No tocante ao termo "failed state", utilizado para referir-se a países que enfrentam sérios conflitos e instabilidades internas, cabe comparar a situação do Paquistão com a de outras nações asiáticas que possuem ou já tiveram problemas semelhantes mas, nem sempre, foram rotuladas da mesma maneira. Os governos do Sri Lanka e Myanmar, por exemplo, enfrentaram insurgências que, proporcionalmente, duraram mais tempo, dominaram uma parte

maior do seu território e deixaram mais vítimas do que o Talibã no Paquistão. A guerra civil ocorrida no Nepal entre 1996 e 2006 resultou, efetivamente, na derrubada do governo do país, pondo fim ao regime monárquico. Mesmo na Índia, que possui o regime político mais estável da Ásia Meridional, a insurgência Naxalita atua em áreas rurais proporcionalmente maiores que o território dominado pelo Talibã no Paquistão, o que levou o ex-primeiro--ministro indiano Manmohan Singh a afirmar, em 2009, que este grupo maoísta representa a maior ameaça à segurança do país.

Não se pretende, com essas comparações, minimizar a capacidade do Talibã e de outros grupos terroristas de sobrepujar a integridade do estado paquistanês. No entanto, é preciso considerar que o Paquistão não é o único país asiático incapaz de controlar todo o seu território e que isso não implica, necessariamente, um risco iminente de colapso da sua estrutura governamental e das suas instituições. Há fatores específicos, do ponto de vista histórico e social, que explicam a resiliência do país a tamanhas adversidades. E há outros, do ponto de vista econômico, que lhe conferem um grande potencial de desenvolvimento, o que o torna atraente para outros países e para o Brasil.

O Paquistão é o sexto país mais populoso do mundo, com quase 200 milhões de habitantes, o que equivale a mais que o dobro da população do Irã e quase dois terços de toda a população do mundo árabe. O país está localizado em região estratégica entre a Ásia Central, a Ásia Meridional, o Oriente Médio e a China. No meio de áreas semi-industrializadas pouco desenvolvidas, há ilhas de modernidade na forma de algumas indústrias modernas, boas estradas e algumas universidades que são referência na sua região. O país possui, ainda, um dos exércitos mais poderosos do continente asiático em termos de armamento e capacidade operacional, além de ser um dos maiores do mundo em termos de contingente.

O Paquistão também é o único país muçulmano que possui armas nucleares, o que é um claro sinal do seu poderio geopolítico, bem como da sua capacidade de desenvolvimento tecnológico. A sua economia, em termos de poder de paridade de compra, é a vigésima terceira do mundo[2]. O banco de investimentos Goldman Sachs incluiu o Paquistão na lista dos "Próximos 11", que identifica onze países com potencial para, juntamente com os BRICS, figurarem entre as maiores economias mundiais nas próximas décadas[3]. Desta maneira, além de ter suma importância estratégica no que concerne a questões de segurança internacional, o Paquistão também tem potencial para ocupar uma posição de destaque na economia mundial.

1. Política externa do Paquistão

A política externa paquistanesa repousa sobre dois eixos principais: as conturbadas relações com a Índia e a aliança com os Estados Unidos que, em anos recentes, vêm se alternando em avanços e retrocessos. É também fundamental para o país o relacionamento com a China, que é um dos seus maiores parceiros comerciais e investidores na sua economia, e com o Afeganistão, que é o principal foco de instabilidade na sua região. O governo paquistanês também atribui grande importância às relações com as outras nações muçulmanas, mas a aproximação com cada país varia de acordo com as afinidades religiosas e ideológicas, sendo o Paquistão mais próximo daqueles cuja população é majoritariamente sunita. Neste contexto, o maior aliado islâmico de Islamabade é a Arábia Saudita, cuja ajuda econômica dispensada ao Paquistão é substancial. Ressaltem-se também as relações com

2 <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?order=wbapi_data_value_2014+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc>. Acesso em: 5 maio 2016.

3 Beyond the BRICs: A look at the 'Next 11', 2007. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/brics-book/brics-chap-13.pdf>. Acesso em: 5 maio 2016.

os Emirados Árabes Unidos, que são o seu maior parceiro comercial no Oriente Médio.

As relações com a Índia constituem a pedra basilar da política externa paquistanesa. Afinal, a própria origem do Paquistão remonta ao desmembramento político-ideológico e religioso da Índia Britânica em 1947, o qual resultou, de um lado, em uma república islâmica com população majoritariamente muçulmana e, de outro, em um estado secular com população predominantemente hindu. A partição ocorreu de maneira violenta e desorganizada, resultando em disputas territoriais que causaram, ao longo da história, três guerras abertas, uma guerra não declarada e vários conflitos localizados. A desconfiança mútua prevalece até os dias de hoje, mas houve, igualmente, diversas tentativas de normalizar as relações bilaterais, principalmente em anos recentes. Em 2014, o primeiro-ministro paquistanês Nawaz Sharif compareceu à posse do primeiro-ministro indiano Narendra Modi, um ato inédito na história dos dois países. Em 2015, ambos os chefes de governo concordaram em retomar o diálogo bilateral e Modi foi o primeiro primeiro-ministro indiano a visitar o Paquistão desde 2004. No entanto, após ataque contra base militar indiana ocorrido em setembro de 2016, que vitimou 19 soldados e foi, alegadamente, perpetrado por jihadistas paquistaneses, o primeiro-ministro Narendra Modi chamou o Paquistão de "nave-mãe do terrorismo" e convenceu os governos do Afeganistão, do Bangladesh e do Butão a boicotarem reunião cúpula da Associação da Ásia do Sul para a Cooperação Regional (SAARC) que seria realizada em Islamabade, em novembro daquele ano.

O Paquistão depende substancialmente da ajuda norte-americana e os Estados Unidos dependem dos serviços de inteligência paquistaneses para atuar contra grupos terroristas que podem realizar ataques em seu território e no de outros

países ocidentais. As relações com os Estados Unidos, porém, já se desgastaram em função de vários acontecimentos, como a morte de 26 soldados paquistaneses em ataque realizado por veículo aéreo não tripulado norte-americano em novembro de 2011, que causou o fechamento temporário, por parte do governo paquistanês, de estradas que levam suprimentos da OTAN ao Afeganistão. Em 2013, essa mesma rota foi bloqueada pelo governo da província de Khyber-Pakhtunkhwa, em protesto contra os repetidos ataques de veículos aéreos não tripulados nas zonas tribais paquistanesas, que frequentemente causam mortes de civis.

Entretanto, apesar de tais rusgas, o Paquistão é uma peça fundamental na estratégia global norte-americana contra o terrorismo. Os Estados Unidos já compreenderam, há tempos, que a opção de atacar o Paquistão com vistas a pressionar o Talibã afegão[4] não é uma alternativa factível. Tampouco seria efetiva a imposição de sanções, pois a piora substantiva da economia paquistanesa beneficiaria diretamente grupos terroristas que pretendem derrubar o governo. Assim, a única maneira eficaz que os Estados Unidos encontraram para influenciar o Paquistão na guerra ao terror foi por meio de incentivos e ajuda econômica, bem como a ameaça de retirá-los.

Do lado paquistanês, a colaboração com os Estados Unidos e o Ocidente na luta contra grupos insurgentes no Afeganistão é, normalmente, calculada como um balanço entre a estratégia geopolítica e o sentimento da população. A maior parte dos paquistaneses, inclusive membros das forças armadas, acredita que a luta do Talibã afegão contra a ocupação estrangeira é uma forma legítima de resistência, análoga ao conflito dos mujahidin contra a ocupação soviética na década de 1980. No que concerne

4 O Talibã afegão, que governou o Afeganistão entre 1996 e 2001 e busca, hoje, retomar o controle do país, é um grupo distinto do Talibã paquistanês, também conhecido como Tehrik-i-Taliban, o qual controla áreas no noroeste do Paquistão e tem como objetivo derrubar o governo paquistanês.

à estratégia, o governo paquistanês leva em conta a possibilidade de que o Afeganistão se alie à Índia e atue contra o Paquistão. Esta preocupação decorre, em parte, da crença bastante difundida no país de que a Índia apoia rebeldes separatistas na província paquistanesa do Baluquistão utilizando o território do Afeganistão, e também da ideia, um tanto duvidosa, de que a Índia ajuda o Talibã paquistanês.

O receio em relação à Índia tanto impulsiona quanto limita a ajuda paquistanesa aos Estados Unidos. O temor de uma aliança dos indianos com os norte-americanos para desestabilizar o Paquistão foi um argumento utilizado pelo ex-presidente Pervez Musharraf para convencer a população paquistanesa da necessidade de colaborar com os Estados Unidos depois do 11 de setembro. Por outro lado, o medo da Índia também fez o governo paquistanês concentrar a sua atenção no leste do país e deixar de enviar tropas para combater o Talibã afegão no oeste. Parte dos dirigentes paquistaneses também tentou utilizar o auxílio aos Estados Unidos como forma de barganha para que Washington pressionasse Nova Delhi a chegar a um acordo com o Paquistão sobre a região da Caxemira, que há décadas é alvo de disputas territoriais entre os dois países. Tal estratégia, no entanto, não foi exitosa nem na gestão do ex-presidente George W. Bush nem na do ex-presidente Barack Obama. Essa recusa por parte do governo norte-americano contribuiu para exacerbar a desconfiança dos paquistaneses em relação aos Estados Unidos.

Parte das autoridades e da elite paquistanesa também acredita que é preciso manter relações próximas com o Talibã afegão, o qual seria, em sua opinião, o aliado mais próximo do Paquistão dentro do Afeganistão. Do ponto de vista moral, muitos paquistaneses não consideram o Talibã afegão como pior do que os grupos políticos herdeiros da Aliança do Norte, que foi formada em 1996

para combater o governo fundamentalista do Talibã. É sabido, por exemplo, que esse grupo, formado por indivíduos de etnia não pashtun, como tadjiques, uzbeques e hazaras, cometeu atrocidades contra prisioneiros do Talibã e tem envolvimento no tráfico de heroína na região. Além disso, muitos soldados paquistaneses lutaram ao lado do governo do Talibã afegão durante a guerra que resultou na sua queda em 2001. A escalada da violência no país depois da retirada parcial das tropas norte-americanas, a partir de dezembro 2014, ajuda também a reforçar a crença, no Paquistão, de que o Afeganistão pode ser tomado por uma guerra civil caótica e que, potencialmente, o Talibã afegão seria um importante aliado no conflito.

Não obstante tal percepção, é importante frisar que essa simpatia pelo Talibã afegão não se traduz, necessariamente, na aprovação da sua ideologia e seus métodos, nem por parte da elite do país nem pela população em geral. Daí decorre a diferença de atitude em relação aos Talibãs afegão e paquistanês. O exército do Paquistão nunca agiu, ou deixou de agir, de maneira a facilitar a tomada do poder no país pelo Talibã paquistanês. As forças armadas paquistanesas demoraram, é verdade, a iniciar o combate ao grupo de maneira mais incisiva. Mas esse atraso decorreu da percepção de que o Talibã paquistanês poderia ser contido por meio de uma combinação de uso moderado da força e de negociações. Muitos acreditaram, também, que o grupo não deveria ser combatido por conta da sua aliança com o Talibã afegão. Houve, ainda, a percepção, principalmente por parte do segmento pashtun da população do Paquistão, de que combater o Talibã paquistanês apenas atenderia aos interesses norte-americanos. Não se pode ignorar, ainda, o fato de que parte do exército e do serviço de inteligência paquistaneses têm contato estreito com grupos jihadistas, principalmente alguns que atuam na Caxemira contra a Índia, os quais, por sua vez, têm laços com o Talibã paquistanês.

Contudo, no momento em que o Talibã paquistanês demonstrou ser uma séria ameaça ao país, ao efetuar uma série de ataques contra militares e a população civil nos últimos anos, as forças armadas iniciaram ofensiva com o objetivo de isolar o grupo e obtiveram vitórias expressivas em alguns dos seus redutos, como as regiões sul e norte do Warizistão e o vale do Swat. Estes êxitos são um forte indicativo da capacidade militar do governo paquistanês e do ímpeto contra a tomada do poder no país por grupos jihadistas. O mesmo não pode ser dito em relação à sua postura diante do Talibã afegão, que sempre foi hesitante. Desta maneira, não há como negar que a atitude do governo, dos militares e da população do Paquistão em relação aos principais países que compõem o espectro do seu relacionamento externo e aos diferentes grupos jihadistas é complexa e precisa ser analisada caso a caso. Assim, evita-se a conclusão simplista que o país é um patrocinador do terrorismo internacional de maneira irrestrita.

O encaixe do Brasil dentro dessa teia complexa do relacionamento externo do Paquistão encontra alguns obstáculos, mas há também inegáveis vantagens advindas do fato de o nosso país não ser um ator que influi diretamente na segurança do Paquistão. O principal entrave a um acercamento maior do país por parte da diplomacia brasileira é o relacionamento estratégico do Brasil com a Índia, que é membro dos mecanismos IBAS e BRICS, de grande importância para nossas relações exteriores. Uma cooperação mais aprofundada do Brasil com o governo paquistanês em algumas áreas estratégicas, em especial a de Defesa, poderia não ser bem vista pelos indianos. Assim, o relacionamento brasileiro com o Paquistão fundamenta-se na construção de uma agenda positiva, de modo a matizar o interesse maior do Brasil na Ásia Meridional.

Desta maneira, o Brasil tem direcionado o seu relacionamento com o Paquistão para áreas como o comércio, que aumentou

significativamente em anos recentes (de 2000 a 2010, ano em que o intercâmbio comercial atingiu o seu ápice, o crescimento foi na proporção de 86%), e a cooperação técnica em áreas como agricultura, saúde, combate à fome e à pobreza, ajuda humanitária, educação, energia renovável, dentre outras. No campo do diálogo político, os encontros de alto nível têm sido mais raros nos últimos anos, sendo a última visita presidencial a do ex-presidente Pervez Musharraf ao Brasil, em 2004, e a última visita de ministro das Relações Exteriores a do ex-ministro Celso Amorim ao Paquistão, em 2005. As reuniões de consultas políticas em nível de subsecretários-gerais das Relações Exteriores, por outro lado, têm sido mais frequentes. A seguir, serão discutidos mais detalhes sobre a cultura, a sociedade e a economia no Paquistão e serão fornecidos mais detalhes sobre iniciativas no âmbito do relacionamento bilateral com o Brasil.

2. Cultura e sociedade

Em comparação com países desenvolvidos e alguns em desenvolvimento, a sociedade e o estado paquistaneses podem ser considerados, de modo geral, injustos, violentos e, muitas vezes, opressivos em relação às mulheres e aos pobres. Mas, ao mesmo tempo, pode-se dizer que a sua estrutura se manteve relativamente estável ao longo da história. Conforme afirmou o analista político Anatol Lieven, membro do *think tank* New America e especializado em estratégias globais contra o terrorismo:

> *Trying to understand Pakistan's internal structures and dynamics is complicated; for if there is one phrase which defines many aspects of Pakistan, [...] it is 'Janus-faced': in other words, many of the same features of Pakistan's state and government which are responsible for holding Islamist extremism in check are at one and the same time*

> *responsible for holding back Pakistan's social, economic and political development. (LIEVEN, 2012)*

É preciso, portanto, compreender esse aparente paradoxo. Por um lado, o Paquistão resiste a tentativas, por parte de extremistas, de subverter a ordem política estabelecida, mas, por outro, deixa de dar passos importantes na direção de um nível mais avançado de desenvolvimento.

2.1 As famílias e o estado

O nome "Paquistão" foi proposto pelo estudante indiano Rehmat Ali, em 1933, para descrever um futuro estado muçulmano que englobaria a região noroeste da então Índia Britânica e reuniria populações das etnias punjabi, pashtun, caxemire, sindi e grupos étnicos da atual província do Baluquistão. O nome do país é uma combinação de letras e sílabas retirados dos nomes dessas etnias, em inglês. A palavra "pak" também significa "puro" em urdu, língua oficial do país juntamente com o inglês, de modo que "Paquistão" refere-se, igualmente, à "terra dos puros". No conceito inicial do novo estado, não foi contemplada a ideia de incorporar os muçulmanos que habitavam a região da Bengala Oriental, que acabaria fazendo parte do país e seria conhecida como Paquistão Oriental até 1971, quando as partes ocidental e oriental guerrearam entre si e separaram-se, tendo sido constituída, a partir daí, a República Popular do Bangladesh no lugar do antigo Paquistão Oriental. A maior parte dos punjabis e pashtuns do Paquistão Ocidental não se identificavam com os bengaleses, nem sequer os consideravam como muçulmanos verdadeiros. Eles herdaram o desprezo britânico por esses indivíduos, que seriam, em sua visão, "passivos", em contraste com a "virilidade" dos principais habitantes do Paquistão Ocidental. Tais fatos, combinados com dificuldades de diferentes ordens para administrar dois territórios separados pela Índia

por uma distância de 1.600 quilômetros, já eram indicativos da inviabilidade de manter as duas metades do país unidas.

A língua urdu não surgiu em nenhuma das duas metades originais do país. Sua origem remonta ao dialeto militar dos exércitos islâmicos que habitavam o subcontinente indiano na Idade Média, o qual era uma mistura de hindustâni com o persa e outras línguas túrquicas. O urdu era falado pelos muçulmanos que habitavam o coração do antigo Império Mugal, em torno das cidades de Delhi, Agra, Lucknow, Bhopal e Hydebarad, localizadas na atual Índia. O idioma nunca foi falado pelos muçulmanos da região da Bengala e não é sequer dominado pela maior parte da população do Paquistão atual. O urdu é utilizado nas escolas, nos jornais e nos filmes paquistaneses, mas os únicos indivíduos que falam o idioma em suas casas são os descendentes dos mohajirs, os quais emigraram da Índia depois da partição em 1947 e constituem, hoje, cerca de 8% da população total.

Tais traços histórico-culturais mostram a artificialidade na construção do estado paquistanês, assim como ocorreu com vários países pós-coloniais surgidos no século XX. Contudo, excetuando-se o período entre 1947 e 1971, o Paquistão diferencia-se da maior parte desses estados por possuir uma unidade geográfica que remonta a séculos atrás. O país é composto por etnias que, apesar de diferentes entre si, convivem juntas ao longo do vale do rio Indo e arredores há muitas gerações, além de serem todas guiadas pela fé muçulmana e terem sido governadas, durante vários períodos, pelas mesmas dinastias. Essa característica torna a sociedade paquistanesa muito mais coesa do que comumente se imagina. O governo, por outro lado, tem tido, nas últimas décadas, grande dificuldade para implementar mudanças na vida cotidiana da população. Conforme afirmou o professor Mohammad Qadeer,

> *Pakistan has had a strong state and a weak society for almost four decades. Since the 1990s, the pendulum has begun to swing the other way, particularly with the rise of Islamic groups of considerable 'street power.' These shifts in state-society relations have a direct bearing on the development of society and culture* (QADEER, 2006).

Assim, grupos com um mínimo de poder dentro da sociedade utilizam essa vantagem para obter favores do estado, muitas vezes subvertendo a lei e utilizando a burocracia estatal em benefício próprio. Daí deriva a impressionante estatística de que apenas cerca de 1% da população paquistanesa paga imposto de renda, e muitos donos de terra ricos não pagam nenhum tipo de imposto. A existência de policiais, delegados e juízes nas cidades pode transmitir a aparência de que o estado está presente e plenamente funcional, mas, frequentemente, esses agentes trabalham ou por conta própria ou para quem exerce mais influência e detém mais poder localmente. Esta estrutura hierárquica está relacionada com a centralidade do parentesco e do compadrio na sociedade paquistanesa, que advém de uma solidariedade coletiva para a defesa de interesses próprios.

Esses interesses envolvem não apenas vantagens concretas, mas também estão profundamente atrelados a sentimentos de honra coletiva e de prestígio e vergonha. A honra coletiva de um grupo familiar é, na prática, instrumentalizada para a obtenção de *status* e incremento do poder econômico. Da mesma forma, um grupo familiar que passa a ser visto como "desonrado" acaba tendo grandes dificuldades para defender seus interesses e alcançar seus objetivos. A manutenção da honra é refletida, de maneira mais dramática, na prevenção e punição de comportamentos sexuais "ilícitos" por parte das mulheres. Esta é uma tradição tão fortemente arraigada no país ao ponto de não ser incomum

a tomada de atitudes extremas, inclusive assassinato, contra mulheres que "desonram" a família ao cometer atos como adultério ou simplesmente por relacionar-se com homens de outros grupos familiares sem permissão.

A defesa da honra e dos interesses dos grupos familiares é, em geral, muito mais importante que a lealdade aos partidos políticos, ao estado e a códigos de ética profissionais. Esta lógica aplica-se não apenas à maior parte dos cidadãos comuns, mas também aos políticos e outras autoridades. Daí decorre que a corrupção muitas vezes está relacionada não a uma deturpação ou falta de valores, como ocorre nos países ocidentais, mas ao valor ancestral de lealdade a famílias e clãs. Outro grande reflexo da força familiar na política do Paquistão é o fato de que os partidos são, em sua maioria, dinásticos. A Liga Muçulmana do Paquistão (PML-N), do primeiro-ministro Nawaz Sharif, é dominada pelo clã Sharif; o Partido do Povo Paquistanês (PPP), pela família Bhutto; e o Partido Nacional Awami (ANP), pela família Wali Khan. Os principais líderes desses partidos têm, por sua vez, base de sustentação em dinastias locais. Isso explica, em parte, o fato de Benazir Bhutto ter ascendido ao cargo de primeira-ministra em uma sociedade extremamente conservadora e dominada por homens, pois seu poder adveio da sua linhagem.

Entretanto, apesar de os laços familiares serem um fator decisivo para a debilidade do estado paquistanês, eles também contribuem, paradoxalmente, para a sua estabilidade. O motivo seria a sua relação com a estrutura das classes sociais. O fato de as elites políticas exercerem seu poder por meio do relacionamento com clãs e famílias, principalmente nas áreas rurais, as imbui de uma certa responsabilidade sobre seus seguidores que resulta na distribuição de benefícios, o que suaviza, até certo ponto, a divisão de classes com base na riqueza. Isso pode explicar, em parte, o

nível baixo de desigualdade na distribuição de renda no país, de acordo com o coeficiente de Gini[5], apesar do nível também baixo de desenvolvimento humano. Tal fato, combinado com o crescimento da renda em décadas recentes, contribuiu para que, em 2011, houvesse 50 milhões de pessoas a menos vivendo na pobreza do que em 1991, e para que a porcentagem de pessoas vivendo com menos de US$ 1,25 por dia caísse de 66,5% em 1987 para 12,7% em 2011[6].

O governo paquistanês também tem avançado nessa área em anos recentes, principalmente por meio do *Benazir Income Support Program*, lançado em 2008, o qual atua no seio da estrutura familiar ao transferir renda apenas para as mulheres chefes de família. O Brasil também contribuiu para as políticas públicas de combate à pobreza no Paquistão, inspirando, em 2012, o lançamento do programa "fome zero", análogo ao brasileiro lançado em 2003. O objetivo do programa é combater a fome por meio de diferentes ações, como distribuir dinheiro e comida para os lares e escolas em maior necessidade e expandir a produção de alimentos, bem como melhor direcioná-los a mercados em áreas mais pobres. Também em 2012, a embaixada do Brasil em Islamabade organizou o "Seminário sobre Erradicação da Fome e da Pobreza", no qual estiveram presentes especialistas brasileiros de diferentes órgãos governamentais especializados no tema e representantes do governo do Paquistão. O evento teve grande repercussão na imprensa paquistanesa e chamou a atenção para a reconhecida experiência brasileira na área de combate à fome e à pobreza. Cabe ressaltar também que, em 2011, o governo brasileiro alocou recursos da ordem de US$ 350 mil para realização de projeto de alimentação escolar em áreas mais carentes do Paquistão.

5 Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/income-gini-coefficient>. Acesso em: 15 maio 2016.

6 Disponível em: <http://aiddata.org/blog/poverty-in-pakistan-numerous-efforts-many-numbers-not-enough-results>. Acesso em: 15 maio 2016.

2.2 Tradição e modernização

Ao longo da história do Paquistão, houve diferentes tentativas, por parte dos governos, de mudar radicalmente o país. Podem-se citar as reformas dos governos dos generais Ayub Khan (1958--1969) e Pervez Musharraf (1999-2008), que tentaram implantar um modelo secular, nacionalista e modernizador inspirado na Turquia. Por outro lado, o governo do general Zia ul-Haq (1977--1988) implementou leis e medidas em conformidade com preceitos mais puritanos e radicais do Islã. Por sua vez, o civil Zulfikar Ali Bhutto, fundador do PPP, tentou, na década de 1970, estabelecer um modelo político-econômico populista e antielitista. Contudo, nenhuma dessas tentativas foi completamente exitosa. O principal motivo foi a incapacidade desses governantes de reunir uma base de apoio composta por políticos profissionais e por ativistas verdadeiramente comprometidos com mudanças. Ao invés disso, eles só puderam contar com as velhas "elites feudais" no campo e com os líderes urbanos que, na prática, não agem de forma muito diferente das suas contrapartes na zona rural.

Apesar de as forças armadas serem o estamento mais organizado e moderno de toda a sociedade paquistanesa, os governos militares, que ocuparam o poder durante grande parte da história do país e, muitas vezes, prometeram "varrer a corrupção das velhas elites", não foram fortes o suficiente para governar sem a ajuda dos antigos clãs. Também não puderam abrir mão, durante muito tempo, do Parlamento, o qual, por sua vez, é composto por membros das mesmas elites que os militares gostariam de mudar. Tais fatos explicam porque o Paquistão nunca adotou um regime democrático segundo os padrões consagrados no Ocidente. Da mesma maneira, é preciso matizar a noção de que há, no país, simplesmente um conflito interno entre a modernidade segundo

padrões ocidentais, que incluem a democracia e o Estado de Direito, e o conservadorismo islâmico.

Uma maneira mais precisa de analisar essa questão seria considerar que há dois impulsos modernizadores básicos e antagônicos no Paquistão. O primeiro é um modelo inspirado nos padrões ocidentais, assim como no legado britânico no país, que inclui uma crença vaga na democracia, mas que esbarra na natureza conservadora da população paquistanesa e no seu desprezo pelos Estados Unidos e alguns países aliados. O segundo é calcado na tradição islâmica, mas com traços modernizantes, que também esbarra nas forças conservadoras, de um lado, e na rejeição, por parte da elite do país, de outro. Há, ainda, falta de referências bem-sucedidas desse modelo em outros países muçulmanos. Tanto os modernizadores ocidentais como islâmicos veem a sua batalha contra o atraso do país como urgente, mas muitos paquistaneses rejeitam ambas as propostas, impedindo que mudanças aconteçam.

A diplomacia brasileira tem procurado atuar para ajudar o país a modernizar-se de diferentes maneiras. Na área educacional, por exemplo, o Paquistão foi incluído nos programas de Estudantes-Convênio de Graduação e de Pós-Graduação (PEC-G e PEC-PG), que possibilitaram a candidatura de estudantes paquistaneses a vagas de graduação e a bolsas de pós-graduação nas universidades brasileiras de maior prestígio. Também são ministradas aulas de português para paquistaneses na embaixada do Brasil em Islamabade. Na área de saúde, o Instituto Butantan, de São Paulo, iniciou diálogo com a *Dow University of Health Sciences*, instituição pública de Lahore, para o estabelecimento de projetos de cooperação em pesquisas e ensaios clínicos e para analisar a possibilidade de exportação de vacinas contra Hepatite B, Raiva e Influenza. O Paquistão enfrenta grandes problemas na área da saúde pública, sendo um exemplo marcante o fato de a poliomelite,

que já foi erradicada em quase todo o mundo, ser ainda endêmica no país por causa da rejeição de parte da população às campanhas de vacinação, que são consideradas, por esses segmentos, como anti-islâmicas.

Isso ilustra o quão arcaicos são alguns setores da sociedade paquistanesa, e quão danosa é tal situação para o bem-estar do povo do país. E é inevitável que haverá consequências graves no longo prazo caso não sejam superados alguns desses desafios. Um deles é o fato de a sua população, que já é muito grande, continuar a crescer rapidamente, e haver escassez de recursos naturais no seu território, especialmente água. Com uma precipitação média de 240 mm por ano, o Paquistão é um dos países populosos mais áridos do mundo. A maior parte do seu território é formada por desertos, áreas semidesérticas e montanhas. Apenas 24% da área total é cultivável, na qual a água é proveniente, na sua maior parte, de sistemas de irrigação artificiais. Muitas fontes naturais secaram por conta do uso não sustentável, e muitas outras correm esse risco. Assim, o país precisa melhorar, urgentemente, o manejo dos recursos hídricos e desenvolver novas técnicas para expandir a sua agricultura.

O Brasil buscou dar a sua contribuição por meio de iniciativas de cooperação técnica em agricultura, que constitui uma das áreas mais promissoras do relacionamento bilateral. Atendendo a uma demanda paquistanesa, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) enviou missão de prospecção a Islamabade em 2011 e, como resultado, foram elaboradas duas atividades, que consistiram em visitas técnicas de representantes do governo paquistanês aos estados de Pernambuco e Paraíba em 2012. Foi assinado, na ocasião, memorando de entendimento entre os governos do Paquistão e de Pernambuco, respectivamente representados pelo *Pakistan Agricultural Research Council (PARC)* e pelo Instituto

Agronômico de Pernambuco (IPA). As áreas tratadas na visita foram o cultivo da cana-de-açúcar, envolvendo toda a cadeia de produção sucroalcooleira e de etanol; o plantio de algodão; a troca de germoplasmas; e a assistência técnica e extensão rural, inclusive políticas públicas de transferência de tecnologia ao pequeno produtor. Em 2014, por convite da Embrapa, foi realizada missão de especialistas em agricultura do governo paquistanês ao Brasil, com o propósito de conhecer a estrutura da empresa e de identificar possibilidades de cooperação com o Brasil nessa área.

Além da escassez natural de recursos, o Paquistão também tem sofrido os efeitos do aquecimento global, principalmente por conta das enchentes causadas pelas monções. As enchentes ocorridas em 2010 foram catastróficas e mostraram a grande fragilidade do país frente a desastres naturais. Na esteira do acontecimento, o governo brasileiro prestou ajuda humanitária no valor de US$ 500.000, por meio do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A contribuição foi destinada à aquisição de itens prioritários para a população afetada, desenvolvimento de projetos de recuperação de escolas e alimentação de grupos vulneráveis, como deslocados internos e refugiados, mulheres e crianças. Foram beneficiadas 32.940 crianças de 78 escolas localizadas em 48 comunidades e 70.889 refugiados. Ainda naquele ano, o Brasil doou mais US$ 500.000, por meio Programa Mundial de Alimentos (PMA), destinados à aquisição de bens como água potável, alimentos e remédios. Foram doados, igualmente, US$ 200.000, em resposta ao apelo da ONU para atender populações vulneráveis na província do Sindh.

Assim, a combinação dos efeitos danosos da mudança climática, da escassez de água, da infraestrutura deficiente de irrigação e da alta taxa de crescimento populacional constitui uma das maiores ameaças ao bem-estar da população e ao próprio

estado paquistanês. O governo do país precisa empreender esforços e contar com ajuda internacional para reflorestar áreas desmatadas, conter a erosão, restaurar e expandir sistemas de irrigação e promover um uso mais sustentável da água disponível. Já há projetos em curso patrocinados pelo Banco Mundial para promover o manejo sustentável da água, mas é necessário que o governo paquistanês mobilize mais recursos para solucionar os problemas nessa área crucial para o futuro do país.

2.3 Terrorismo

Grupos terroristas paquistaneses vêm atacando, com êxito, tanto alvos civis como governamentais e militares, o que denota grande ousadia política e considerável habilidade tática. A maior parte desses grupos está unida sob o comando do Talibã paquistanês, mas há também grupos dissidentes ou independentes. Somente na década de 2000, mais de 60.000 civis morreram em consequência dos atentados e, nos seis anos anteriores ao momento em que este texto foi escrito, ocorreram mais de 10.000 ataques em todo o país. Há, ainda, insurgências separatistas na província do Baluquistão, ataques de grupos políticos sectários na província do Sindh e violência contra as minorias religiosas xiita, hazara e ahmadi.

Muitos analistas opinam que as principais raízes do ódio religioso no país remontam à década de 1980, quando o general Zia-ul-Haq implementou um processo de islamização do país por meio da adoção de medidas com base na xariá. Com o apoio financeiro da Arábia Saudita, foram construídas várias madrassas nas quais foi ministrado ensino religioso com base em doutrinas extremistas. Atualmente, há cerca de 24.000 madrassas no país frequentadas por, pelo menos, dois milhões de alunos, a maioria das quais segue a escola deobandi, cujas crenças são similares ao wahhabismo saudita. Além de utilizarem uma retórica radical,

algumas dessas escolas também estão envolvidas no treinamento de práticas terroristas.

Também se critica, frequentemente, o fato de muitos políticos, militares e cidadãos comuns paquistaneses apoiarem atentados terroristas na Índia e ataques contra forças ocidentais no Afeganistão. Alguns analistas argumentam que o governo paquistanês, ao distinguir as ações do Talibã afegão como positivas para o país, em contraponto aos "ataques atrozes e imorais" do Talibã paquistanês, acaba comprometendo a sua credibilidade no combate ao terrorismo. Muitos condenam, igualmente, o fato de o governo prestar assistência, por intermédio do serviço de inteligência do país, a grupos como a Rede Haqqani, que tem bases tanto no Afeganistão quanto na região do Waziristão do Norte. Trata-se de um dos maiores pontos de discórdia com o governo afegão e com os Estados Unidos. Ressalte-se, ainda, o apoio governamental ao grupo Lashkar-e-Taiba, baseado na Caxemira, que é fonte de conflito permanente com a Índia. Entretanto, o apoio da população aos atos cometidos fora do país não representa, necessariamente, uma aprovação ou simpatia pelo extremismo em si mesmo, conforme já comentado. Trata-se mais de desdobramento do nacionalismo anti-indiano e da hostilidade contra o que é percebido como um papel intrusivo dos Estados Unidos e de países ocidentais no Paquistão e no mundo muçulmano de modo geral. Não é a mesma coisa, portanto, que apoiar insurgências que têm como objetivo derrubar o governo paquistanês para estabelecer um estado fundamentalista, tendo em vista que seus métodos envolvem assassinatos em massa de inocentes, os quais são, naturalmente, reprovados pela maior parte da população. O apoio maciço a grupos extremistas e terroristas praticamente só ocorre nas áreas tribais, onde reside apenas 5% da população total do país.

É importante considerar também que a onda de ataques em anos recentes não representa, necessariamente, uma demonstração de força por parte dos grupos envolvidos. Para derrubar um governo e tomar o poder são necessários, normalmente, movimentos de massa nas cidades que tomem posse de instituições governamentais, ou uma guerrilha no campo que controle parte do território do país, ou uma revolta nas forças armadas contra o comando principal, ou uma combinação desses três acontecimentos. Não há registro, na história, de um movimento que tenha derrubado o governo de um país apenas por meio do terrorismo. O Talibã paquistanês pareceu extremamente poderoso e ameaçador quando passou a controlar as áreas tribais e os distritos de Swat e Buner, na província de Khyber Pakhtunkhwa. No entanto, ao matar inocentes por meio de homens-bomba, os responsáveis apenas parecem desesperados aos olhos do público em geral[7].

Para que houvesse uma revolução extremista capaz de derrubar o governo constituído no Paquistão, seria necessário também que tal movimento rebelde angariasse o apoio da maior parte da população nas cidades de Karachi e Lahore, os dois principais centros urbanos do país. Tal cenário, no entanto, é improvável, tanto no momento como no futuro próximo. Uma possibilidade mais remota de que tal situação se materializasse seria no caso de que enchentes destruíssem parte das grandes cidades e, consequentemente, deixassem uma multidão desabrigada e faminta, que poderia ser cooptada por grupos extremistas interessados em tomar o poder. Mas, mesmo nesta hipótese, a queda das principais instituições do Estado ocorreria mais por conta dos desastres naturais do que pela

7 Cabe registrar que, após a ofensiva de 2009 do exército paquistanês contra o Talibã no distrito de Swat, que deixou mais de 1,2 milhão de pessoas deslocadas internamente, o governo brasileiro doou US$ 50.000 ao governo do Paquistão, destinados à aquisição de 155 toneladas de farinha de trigo. No total, foram beneficiadas 3.900 famílias de deslocados internos durante um mês, totalizando, aproximadamente, 23.400 pessoas.

conscientização repentina da população de que o fundamentalismo repressor é o melhor caminho para o país.

Portanto, é preciso ser cuidadoso ao associar o terrorismo no Paquistão com um possível risco de queda do governo ou com o esfacelamento do estado. Conforme afirmou Anatol Lieven:

> *Pakistan is probably thus far from the situation in Iran in the late 1970s or Russia in 1917. Apart from anything else, the army is a united and disciplined institution, and as long as that remains the case, it will be strong enough to defeat open revolt – as it proved by defeating the Taleban in Swat and south Waziristan in 2009. Unlike in Africa and elsewhere, military coups in Pakistan have always been carried out by the army as a whole, on the orders of its chief of staff and commanding generals – never by junior officers. [...] The only thing that can destroy this discipline and unity is if enough Pakistani soldiers are faced with moral and emotional pressures powerful enough to crack their discipline, and that would mean very powerful pressures indeed. In fact, they would have to be put in a position where their duty to defend Pakistan and their conscience and honor as Muslims clashed directly with their obedience to their commanders. As far as I can see, the only thing that could bring that about as far as the army as a whole is concerned (rather than just some of its Pathan elements) is if the US were to invade part of Pakistan, and the army command failed to give orders to resist this.* (LIEVEN, 2012)

Com esta análise, busca-se relativizar a noção de que a grande escala das atividades terroristas dentro do território paquistanês ou a conivência (e, por vezes, aquiescência) do governo com o uso de

grupos militantes como *proxies* no Afeganistão e na Índia representa uma falta de controle do Estado com o terrorismo de forma geral. Não se pode, contudo, negar que os ataques terroristas constituem um grande fardo para a segurança e para o desenvolvimento do país, nem que se trata de um problema complexo e de difícil solução no curto prazo. A grande dimensão que o terrorismo adquiriu em anos recentes e a desmesurada atrocidade dos atos têm impelido, cada vez mais, as autoridades paquistanesas a tomarem medidas mais enérgicas. No atual governo do primeiro-ministro Nawaz Sharif, um evento crucial foi o massacre perpetrado em uma escola da cidade de Peshawar, capital da província de Khyber Pakhtunkhwa, que vitimou 141 pessoas, incluindo 132 crianças, em dezembro de 2014. Em resposta a este atentado, considerado o mais letal da história do país, o primeiro-ministro Sharif e o chefe das Forças Armadas, general Raheel Sharif, elaboraram um plano nacional de combate ao terrorismo doméstico que havia resultado, até o momento da elaboração deste texto, na morte de 3400 membros de grupos terroristas e na destruição de 837 de suas bases de operação e de grande parte da sua infraestrutura[8].

Apesar de tais estatísticas demonstrarem um inegável progresso, há, contudo, um longo caminho a ser percorrido para derrotar, ou enfraquecer significativamente, o extremismo no país. Outro atentado mais recente que teve grande repercussão no país e no exterior foi aquele ocorrido no dia 27 de março de 2016, um domingo de páscoa, no qual 74 pessoas, a maioria mulheres e crianças, morreram após a explosão de um homem-bomba em um parque na cidade de Lahore, e mais de 300 ficaram feridas. O ataque foi reivindicado pelo grupo Jamaat-ul-Ahar, dissidente do Talibã paquistanês, o qual afirmou que pretendia atingir cristãos. A maior parte das vítimas, no entanto, era muçulmana.

8 THE ECONOMIST, 2016.

O grupo terrorista também enviou recado ao primeiro-ministro Sharif dizendo que havia chegado a Lahore, capital da província do Punjab, que é a mais populosa, desenvolvida e segura do país, além de ser reduto da facção Nawaz da Liga Muçulmana do Paquistão (PML-N), partido ao qual pertence o chefe de estado paquistanês. Apesar de haver intensa movimentação de grupos terroristas no sul do Punjab, a maior parte da violência costuma ocorrer em outras partes, principalmente a região de maioria pashtun do noroeste do Paquistão, a qual a elite do Punjab considera como se fosse uma outra nação.

O PML-N vinha sendo acusado, há anos, de facilitar as atividades de grupos terroristas no Punjab e de fazer acordos com tais movimentos. No início de 2014, o governo paquistanês chegou a negociar abertamente um cessar-fogo com alguns desses grupos. Contudo, o ataque terrorista ao aeroporto internacional de Karachi, ocorrido em junho daquele ano, que resultou na morte de 11 guardas de segurança, 9 militares e 10 combatentes terroristas, interrompeu o diálogo. Em resposta a esse atentado, as forças armadas do Paquistão iniciaram ofensiva militar de grande envergadura na província do Waziristão do Norte, um dos principais redutos do Talibã paquistanês, e o governador do Punjab, Shahbaz Sharif, que é irmão do primeiro-ministro, passou a confrontar milícias dentro da província. O apoio público às atividades antiterror cresceu e disparou na esteira do massacre na escola de Peshawar.

Entretanto, o comprovado poderio do exército também pode ser, paradoxalmente, um entrave para que o governo lhe conceda mais poderes na luta contra grupos terroristas. Um exemplo é o caso do grupo paramilitar Rangers, que obteve permissão do governo da província do Sindh para lidar com gangues e terroristas na cidade de Karachi. O grupo conseguiu diminuir a criminalidade

na cidade, mas também voltou-se contra esquemas de corrupção nos quais o Partido do Povo Paquistanês (PPP), que governa a província, estaria, supostamente, envolvido. Assim, o governador do Punjab e o primeiro-ministro, que, por sinal, já sofreu um golpe de estado quando estava no poder em 1999, hesitam em conceder um mandato legal para o exército atuar livremente no Punjab, ainda que, na prática, operações extrajudiciais estejam sendo realizadas.

Outra dificuldade no combate ao terrorismo, mais óbvia, é de que não basta apenas combater os grupos já constituídos, mas também a intolerância e o ódio que já nascem, conforme indicado, no seio da sociedade e em instituições de ensino como as madrassas. Em fevereiro de 2016, foi executada a sentença de morte de Mumtaz Qadri, que trabalhou como guarda-costas do ex--governador do Punjab Salmaan Taseer e o assassinou, em 2011, por conta de suas críticas à lei da blasfêmia do país. Segundo afirmou Taseer, a lei, que determina desde a prisão até a pena de morte para quem insultar os preceitos do Islã, não tem definições claras e é aplicada arbitrariamente, como no caso da cidadã cristã Asia Bibi, que foi condenada à morte por, alegadamente, insultar o profeta Maomé em discussão com mulheres muçulmanas que ficaram contrariadas pelo fato de ela ter bebido água em utensílio que lhes pertencia. Mais de 100.000 pessoas compareceram ao funeral de Qadri na cidade de Rawalpindi e 10.000 realizaram protesto contra o governo na capital Islamabade. Algumas autoridades ameaçaram utilizar a força contra 2.000 dos manifestantes que acamparam em frente ao Parlamento mas, por fim, eles foram embora após ouvirem dos parlamentares que não haveria mudança na lei da blasfêmia.

Portanto, o combate ao terrorismo no Paquistão é um tema complexo e que demanda ações incisivas não só no campo militar, mas também na mudança de pensamentos e hábitos

profundamente arraigados na sociedade. Se, por um lado, pode-se contestar a noção de que a queda do Estado paquistanês é iminente ou inevitável por conta da ameaça de grupos terroristas, por outro, a violência afasta investidores e empresas estrangeiras do país, além de danificar a sua imagem perante o mundo. Portanto, seria de interesse direto para o Brasil a melhora da situação de segurança no Paquistão. Cabe mencionar, também, que a heroína proveniente do Afeganistão ingressa em território paquistanês, sobretudo no Baluquistão, para ser exportada por meio de portos paquistaneses como os de Karachi e Gwadar. A heroína pode chegar ao Brasil por intermédio de entrepostos africanos, constituindo outra ameaça a nosso país, com potencial para crescer ainda mais.

Um controle maior sobre a violência extremista também poderia alavancar o turismo, que possui grande potencial, tendo em vista os vestígios de civilizações antigas existentes no país e atrações naturais, como a cordilheira do Karakoram, onde se situam algumas das montanhas mais altas do mundo. Trata-se, portanto, de uma questão urgente a ser solucionada.

3. Economia do Paquistão

Mais de um quarto do PIB do Paquistão e dois quintos dos empregos estão concentrados no setor agrícola, o que é reflexo do fato de a maioria da população ainda viver no campo, apesar da rápida urbanização em anos recentes. A maior parte da indústria é voltada para o processamento de alimentos e para a produção de têxteis, que constituem o principal item das exportações do país. O setor de serviços, apesar de majoritariamente informal e composto por negócios de pequena escala, representa cerca de metade do PIB. As remessas do grande contingente de trabalhadores paquistaneses residindo no exterior, que totalizam, atualmente, mais de US$ 1 bilhão por mês, são um ponto forte da economia paquistanesa.

Como resultado da instabilidade política e macroeconômica dos últimos anos, além dos efeitos da crise econômica mundial de 2008-2009, a rúpia paquistanesa teve seu valor depreciado em mais de 70% desde 2007. O crescimento econômico, porém, está em fase de recuperação atualmente, apesar de que os investimentos estrangeiros ainda não tenham atingido o nível pré-crise internacional e de a economia do país ser muito vulnerável à flutuação da demanda mundial, por conta da baixa diversificação das suas exportações. No tocante às finanças públicas, depois de um pequeno superávit no ano fiscal entre 2010 e 2011, houve contínuos déficits devido ao aumento do preço do petróleo, que é importado em grande volume, e da redução do preço do algodão, que é item importante da pauta de exportações. Contudo, a posterior diminuição do preço do barril do petróleo contribuiu para a redução desse déficit fiscal em 2015. O crescimento das reservas internacionais do país também tem proporcionado mais estabilidade à economia como um todo.

Em 2013, o Fundo Monetário Internacional (FMI) realizou empréstimo de US$ 6,7 bilhões ao Paquistão, condicionando-o à redução do déficit fiscal (para 5,8% do PIB); aumento de 30% da tarifa de energia elétrica; criação de nova taxa sobre o gás; e privatização de 65 empresas estatais. Em dezembro de 2015, o FMI liberou uma parcela de US$ 502 bilhões de empréstimo, não obstante o governo não ter cumprido três das metas acordadas. Recentemente, a agência de investimentos Moody's conferiu grau B3, que reflete uma economia de solidez moderada, aos títulos da dívida pública paquistanesa e manteve perspectiva estável para o futuro. Grande parte das expectativas de investimento direto estrangeiro no Paquistão, e também de progresso econômico para o país como um todo, está associada ao projeto do Corredor Econômico China-Paquistão. O projeto concilia a estratégia chinesa de desenvolver a região oeste do país e diminuir os

riscos de instabilidade na província do Xinjiang. O corredor é parte da iniciativa chinesa da Nova Rota da Seda, atualmente em desenvolvimento. Ao custo inicial de US$ 20 bilhões, o projeto estabelecerá conexão terrestre, de 2.000 km, entre Kashgar, no Xinjiang, e o Porto de Gwadar, no Paquistão, construído com 75% de capital chinês e atualmente controlado pela empresa chinesa China Overseas Ports Holding Company.

A matriz energética paquistanesa é concentrada em hidrocarbonetos (o gás responde por 31,9% e o petróleo por 24,7% do total). As fontes renováveis de energia têm considerável participação (34,5% do total), com destaque para a utilização de biomassa tradicional, principalmente para processos de cocção e aquecimento. De forma a possibilitar a redução da dependência do fornecimento externo de combustíveis fósseis e a favorecer o acesso à energia para a população local, o governo paquistanês tem buscado ampliar investimentos no setor hidrelétrico, além de desenvolver iniciativas para a geração de energia de outras fontes renováveis, por intermédio do Conselho Paquistanês de Tecnologias de Energia Renovável (PCRET). Em 2003, foi criado o "Alternative Energy Development Board" (AEDB), cujo objetivo é contribuir para a ampliação da participação das fontes renováveis na matriz energética do país, por meio, sobretudo, de incentivos ao investimento privado.

Há, também, projetos bilionários de construção das hidrelétricas de Diamer Basha e Bunji, ambas no norte do país, além de planos de construir centrais de médio e pequeno porte. Tais perspectivas ambiciosas demandam grande aporte de investimentos externos, o que tem motivado a busca por parceiros internacionais. De acordo com relatório da Agência Internacional para as Energias Renováveis (IRENA), o país tem o objetivo de possuir, até 2020, capacidade para gerar 1.000 MW. Ainda segundo

o relatório, o Paquistão teria alto potencial para a geração de energia eólica, energia solar, hidroenergia, biomassa e energia geotérmica. O governo paquistanês deposita, igualmente, grande esperança em projetos regionais, como o Central Asia-South Asia Power Project (CASA 1.000) e o Gasoduto Turcomenistão-Afeganistão-Paquistão--Índia (TAPI), ambos em fase adiantada de implementação. Com o término das sanções internacionais, o Irã também está sendo visto como nova peça-chave no fornecimento de energia ao país.

No entanto, apesar dos progressos e do grande potencial de melhora por meio dos projetos em curso, ainda resta muito a ser feito para alavancar a economia paquistanesa. A baixíssima capacidade de arrecadação, a insegurança jurídica, os problemas de gestão e cortes de energia, que afetam frequentemente o setor produtivo, são fatores que prejudicam significativamente o país, em particular o setor têxtil, um dos carros-chefe da economia. Outro grande desafio é a melhora nos sistemas de saúde e educação, que não atendem adequadamente uma população crescente e cada vez mais urbana.

O Brasil é o principal parceiro comercial do Paquistão na América Latina e há significativo espaço para incremento na corrente comercial bilateral. Os principais produtos exportados pelo Brasil ao Paquistão são, em geral, *commodities* como soja, algodão, resíduos de ferro e aço, além de plásticos, madeira e papel. Já os importados provenientes do Paquistão englobam têxteis, instrumentos médico-cirúrgicos, bolas de futebol – a bola oficial da Copa do Mundo de 2014 foi fabricada por empresa paquistanesa – e artigos de couro.

4. Conclusão

Apesar dos grandes desafios que enfrenta, o estado paquistanês também é forte e resistente. O terrorismo e os desastres naturais,

principalmente as enchentes, constituem ameaças sérias à população, mas é possível prevenir e minimizar os danos causados por esses dois problemas. No caso do terrorismo, já houve avanços que podem ser comprovados pela diminuição da violência e pelo avanço do governo sobre áreas anteriormente dominadas pelo Talibã paquistanês. Os danos causados por enchentes também podem ser prevenidos por meio da melhora na infraestrutura e pela ajuda de instituições e empresas estrangeiras. E é preciso sempre ter em conta o grande potencial econômico do Paquistão, que poderá ser plenamente atingido após a correção das falhas estruturais na sua economia e, a médio prazo, favorecido pelo Corredor Econômico Paquistão-China e pelos ambiciosos projetos de energia e interconectividade em curso na Ásia Central.

Por conta dos seus problemas internos, a posição internacional do Paquistão e sua capacidade de influir nos rumos da sua região são muitas vezes subestimadas por analistas políticos, mas a atuação do país é fundamental para determinar os rumos da guerra no Afeganistão, que é o principal foco das tensões geopolíticas na Ásia Central e Meridional. É importante, portanto, que o Brasil, na condição de potência emergente atenta a questões da segurança mundial, observe os desdobramentos da atuação do Paquistão no seu entorno regional e no combate ao terrorismo, sempre levando em conta as complexidades dessa questão.

Neste capítulo, procurei demonstrar que, apesar das associações negativas inerentes ao Paquistão, é importante que a diplomacia brasileira não perca de vista o potencial que existe no relacionamento bilateral, tanto do ponto de vista econômico como da cooperação bilateral. No período em que trabalhei na Divisão da Ásia Central do Ministério das Relações Exteriores, área que era responsável pelo relacionamento político com o Paquistão, tive contato com vários diplomatas e outras autoridades paquistanesas

que deixaram transparecer, em diversas ocasiões, o quanto a imagem do Brasil é positiva no país e o interesse cada vez maior que os cidadãos paquistaneses nutrem por nossa cultura. Deve-se, portanto, aproveitar este precioso capital diplomático para avançarmos na aproximação com essa importante nação asiática.

Referências

ALI, Tariq. *Can Pakistan survive? The death of a state*. 1. ed. Londres: Penguin, 1983.

LIEVEN, Anatol. *Pakistan: a hard country*. 1. ed. Londres: Allen Lane, 2011.

QADEER, Mohammad A. *Pakistan: social and cultural transformations in a Muslim nation*. 1. ed. Abingdon: Routledge, 2006.

THE ECONOMIST. *Terror in Pakistan: the battle for Punjab*. Londres, v. 419, n. 8983, p. 45-46, abril, 2016.

CAPÍTULO 12
RELAÇÕES BRASIL-AFEGANISTÃO: ANATOMIA, DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO

Thomaz Alexandre Mayer Napoleão[1]

O propósito deste capítulo é apresentar um levantamento abrangente dos laços políticos, econômicos, sociais e intelectuais entre Brasil e Afeganistão, a partir da experiência direta do autor com o assunto e de pesquisa em fontes primárias e secundárias.

O exercício comporta três dimensões complementares. Primeiramente, estudaremos a *anatomia* das relações, isto é, a trajetória do diálogo brasileiro-afegão desde sua gênese até o presente (2017), bem como as diferentes vertentes de engajamento do Brasil com os debates internacionais em torno dos sucessivos conflitos que afligem o Afeganistão desde 1979. A seguir, no *diagnóstico*, examinaremos o estado da arte da parceria entre Brasil e Afeganistão, seja no plano bilateral, em mecanismos interregionais – como o BRICS –, ou em organismos multilaterais, especialmente a ONU e seu Conselho de Segurança. Por fim,

1 Diplomata, professor e fotógrafo, serve na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. De 2011 a 2014, trabalhou na embaixada em Islamabad, como responsável pelas relações cumulativas entre Brasil e Afeganistão. Mestre em Segurança Internacional pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris e pelo Instituto Estatal de Relações Internacionais de Moscou. Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco.

apresentaremos *prognóstico* para a futura evolução das relações, inclusive com propostas factíveis.

O presente texto busca, ainda, ajudar a preencher uma evidente lacuna na bibliografia das relações internacionais em geral e da história da política externa brasileira em particular. Embora seja abundante a literatura relativa às crises do Afeganistão contemporâneo, e também numerosas as obras que estudam o envolvimento brasileiro com outras crises no mundo muçulmano, virtualmente não há publicações, de qualquer tipo, dedicadas especificamente ao relacionamento brasileiro-afegão. Espera-se que o trabalho seja útil a diplomatas, acadêmicos e jornalistas interessados no tema.

1. Encontros e desencontros bilaterais no século XX

Na primeira metade do século XX, a distância geográfica e a precariedade dos meios de comunicação e transporte, aliadas à esporádica turbulência doméstica no Afeganistão, limitaram a efetividade do relacionamento bilateral.

O Brasil não reagiu imediatamente à independência do Afeganistão, consagrada em 1919, na sequência da terceira guerra anglo-afegã. Conquanto ambos os países tenham participado do sistema multilateral de segurança coletiva estabelecido pela Liga das Nações, não houve coincidência temporal entre as presenças brasileira (1920-1926) e afegã (1934-1946) no organismo. Com a exceção da Pérsia da dinastia Qajar, que mantinha relações diplomáticas com o governo brasileiro desde 1903, os demais vizinhos do Afeganistão – a União Soviética e o Raj indo-britânico – não mantinham laços formais com o Brasil antes da II Guerra Mundial, o que tornava ainda mais difícil o diálogo entre Cabul e o Rio de Janeiro.

Somente em 1933 foram formalizados os contatos entre os governos de Brasil e Afeganistão, por meio de Tratado de Amizade firmado em Ancara pelos respectivos plenipotenciários junto à Turquia, o embaixador – e futuro chanceler – Mário de Pimentel Brandão e seu homólogo afegão Sultan Ahmed Khan[2].

As relações diplomáticas seriam confirmadas em 1952, o que permitiu ao Brasil criar legação não residente junto ao Afeganistão em fevereiro de 1953, inicialmente de forma cumulativa com a embaixada brasileira em Karachi, então capital paquistanesa[3]. Apenas nove meses mais tarde – e talvez a pedido do governo afegão, cujo relacionamento com o Paquistão é historicamente tumultuado –, a cumulatividade foi transferida para a embaixada do Brasil em Nova Delhi[4]. A sede das relações cumulativas seria novamente alterada para Islamabad, em 1966[5]; e, enfim, para Teerã, em 1968[6]. A legação do Brasil junto ao Afeganistão, residente no Irã, foi elevada para embaixada em 1969[7].

Durante o longo e estável reinado de Zahir Shah (1933--1973), a estratégia externa do Afeganistão consistia na busca de neutralidade e equidistância no contexto da bipolaridade

2 Há certa opacidade sobre a data de lançamento das relações bilaterais. O Tratado de Amizade de 1933, além de configurar *per se* reconhecimento mútuo entre Estados soberanos, afirma que "as Altas Partes Contratantes terão o direito de estabelecer entre si relações diplomáticas e consulares, na conformidade do Direito das Gentes". Já o anuário do MRE de 1952 informa que o Brasil decidiu estabelecer relações diplomáticas com o Afeganistão naquele ano, quando anuiu em criar legação em Cabul (*Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1952, p. 35). É interessante notar que não há menção ao Tratado de 1933 nos maços do Itamaraty anteriores a 2009 – ano em que a embaixada afegã em Washington, cumulativa com o Brasil, fez compilação histórica dos laços bilaterais e confirmou a existência do Tratado de 1933, que aparentemente havia sido esquecido. O autor sugere a interpretação de que as relações diplomáticas foram *iniciadas* em 1933 e *confirmadas* em 1952.

3 Decreto nº 32.343, de 28 de fevereiro de 1953.

4 Decreto nº 34.635, de 17 de novembro de 1953.

5 Decreto nº 58.648, de 16 de junho de 1966.

6 Decreto nº 63.229, de 10 de setembro de 1968.

7 Decreto nº 64.648, de 4 de junho de 1969.

americano-soviética[8]. Foram escassos os contatos entre autoridades brasileiras e afegãs nesse período, ainda que ambos os governos tenham convergido na gênese de iniciativas multilaterais de interesse dos países em desenvolvimento, como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e seu corolário, o Grupo dos 77 (G77), ambos lançados em 1964. Mesmo após a concepção da Política Externa Independente, que embasou a diversificação das parcerias do Brasil a partir de 1961, as relações políticas e econômicas com Cabul permaneceram incipientes, embora cordiais.

A mudança violenta de regime em Cabul, com a chamada "Revolução Saur", de orientação marxista-leninista, em 1978, e a subsequente intervenção militar da URSS, no ano seguinte, impactaram negativamente o relacionamento bilateral. O Brasil não reconheceu a legitimidade das novas autoridades afegãs e apoiou sucessivas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que repudiaram a incursão soviética[9]. O tema foi suscitado em todos os discursos brasileiros na abertura do Debate Geral da AGNU entre 1981 e 1989, época em que o Brasil descreveu a campanha da URSS no Afeganistão como "violação dos princípios da não intervenção e da autodeterminação dos povos" (chanceler Saraiva Guerreiro, 1981), "ocupação de país soberano" (presidente Figueiredo, 1982) e "tentativa de interferir em processos políticos internos pela força ou por escusas técnicas de infiltração" (chanceler Saraiva Guerreiro, 1984)[10].

8 O Afeganistão foi um dos únicos países não europeus a adotar neutralidade durante a II Guerra Mundial. Pelo mesmo motivo, não esteve entre os fundadores da ONU, embora tenha sido um dos primeiros a aderir à organização, em 1946. Mais tarde, esteve entre os 29 participantes da Conferência Afro-Asiática de Bandung, em 1955, e entre os 25 fundadores do Movimento dos Não Alinhados, em 1961. Manteve-se oficialmente não alinhado durante toda a Guerra Fria, inclusive durante a intervenção militar soviética de 1979-1989.

9 Resolução A/ES-6/2 da AGNU, de 14 de janeiro de 1980, e subsequentes.

10 SEIXAS CORREA, Luiz Felipe (org.) *O Brasil e as Nações Unidas, 1946-2011*, p. 496, 505 e 535.

Em 1984, o Brasil também endossaria resolução do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) criando relatoria especial, vinculada à Comissão de Direitos Humanos da ONU, para investigar violações de direitos humanos no Afeganistão ocupado pela URSS[11].

No final da década de 1980, e já no contexto internacional mais cooperativo da *perestroika*, a retirada das tropas soviéticas do Afeganistão, negociada no âmbito dos Acordos de Genebra, foi acolhida positivamente pelo Brasil e permitiu a retomada paulatina do relacionamento bilateral. Superando longo período sem contatos oficiais de alto nível, os dois países mantiveram reuniões de chanceleres (Abreu Sodré e Abdul Wakil, em 1987) e de presidentes (José Sarney e Mohammad Najibullah, em 1988), em Nova York.

No momento em que a empreitada soviética no Afeganistão chegava a cabo, em 1988-1989, o Brasil era membro eleito do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), após hiato de vinte anos fora do órgão. Nessa condição, votou a favor do envio de Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas para o Afeganistão e o Paquistão (UNGOMAP), que entre 1988 e 1990 supervisionaria a observância dos Acordos de Genebra e a retirada organizada do Exército Vermelho[12]. O então representante permanente do Brasil, embaixador Paulo Nogueira Batista, insistiu na necessidade de endossar a Ungomap por meio de resolução, e não mediante simples troca de notas entre o secretário-geral e o Conselho de Segurança, como preferiam as superpotências – em procedimento que, caso fosse adotado, teria minimizado a possibilidade de prestação de contas da Missão[13].

11 Resolução E/1984/37 do ECOSOC, de 24 de maio de 1984. A relatoria especial existiu até 2005.

12 Resolução 622 (1988) do CSNU, de 31 de outubro de 1988. Na realidade, a Ungomap já estava em atividade desde 15 de maio do mesmo ano; o Conselho apenas a corroborou com cinco meses de atraso.

13 BATISTA, Paulo Nogueira. "Presidindo o Conselho de Segurança da ONU". In: *Política Externa*, v. 1, n. 3, 1992.

Após a derrocada do regime comunista em Cabul, em 1992, o novo governo afegão, resultante de uma frágil aliança de facções *mujahedin*, cogitou abrir embaixada em Brasília. Essa intenção foi apresentada ao Brasil durante conferência para a assinatura da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas, em Paris, em janeiro de 1993. A iniciativa foi abandonada, contudo, em decorrência da subsequente fragmentação da autoridade política no Afeganistão, que enfrentaria nova etapa de guerra civil.

Como membro do CSNU no biênio 1993-1994, o Brasil subscreveu declarações presidenciais do Conselho que manifestavam preocupação com o sofrimento de civis no Afeganistão, exortavam as partes em disputa a cessar hostilidades e reiteravam a necessidade de transição pacífica e democrática de governo no país asiático. Endossou, ainda, as atividades da Missão Especial das Nações Unidas para o Afeganistão (UNSMA), criada pela AGNU[14]. De 1993 a 2001, a Unsma coordenou a assistência humanitária internacional à população afegã e buscou reconciliar as facções beligerantes. Esses esforços, infelizmente, não lograram êxito. Uma vez encerrada a Guerra Fria, o Afeganistão passou a ser negligenciado pela maioria da comunidade internacional. Conflitos simultâneos na antiga Iugoslávia, em Ruanda e na Somália suscitavam maior interesse político, diplomático e jornalístico do que o colapso da ordem política afegã – que culminaria com a ocupação da maior parte do país, de 1996 a 2001, pela milícia integrista Emirado Islâmico do Afeganistão, mais conhecida como Talibã.

O Brasil jamais reconheceu a legitimidade do governo *de facto* do Talibã, que rapidamente ganhou opróbio internacional por suas graves violações dos direitos humanos e por seu apoio

14 Resolução A/48/208 da AGNU, de 21 de dezembro de 1993.

explícito à rede terrorista Al Qaeda[15]. Nas palavras do então representante permanente do Brasil na ONU, embaixador Celso Amorim, "nenhum movimento político, não obstante a parcela do território que controle, ganhará respeitabilidade internacional enquanto for percebido como bastião de atividades terroristas"[16]. Embora os talibãs exercessem controle efetivo sobre Cabul por mais de cinco anos, a diplomacia brasileira preservou laços formais com o governo deposto do presidente Burhanuddin Rabbani, que continuava a representar o Afeganistão na ONU e nos demais órgãos multilaterais.

De volta ao Conselho de Segurança no período 1998-1999, o Brasil votou a favor da imposição de rigorosas sanções econômicas, aéreas e de armamentos contra o Talibã e seu aliado Osama bin Laden, ambos formalmente considerados terroristas pela ONU desde então[17]; respaldou os esforços da UNSMA para facilitar negociações de paz, inclusive mediante o chamado Formato 6+2 (China, EUA, Índia, Paquistão, Rússia, Tajiquistão, Irã e Uzbequistão); fez chamado pelo fim da interferência estrangeira no Afeganistão; e condenou a perseguição étnico-sectária, os abusos contra mulheres e meninas e os ataques a diplomatas, jornalistas e trabalhadores humanitários por parte do Talibã[18].

15 Somente três países – Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Paquistão – reconheceram o Talibã como legítimo representante do povo afegão nos anos 1990.

16 Discurso do embaixador Celso Amorim na 3921a reunião do CSNU, 28 de agosto de 1998.

17 Resolução 1267 (1999) do CSNU, de 15 de outubro de 1999.

18 FONSECA Jr, Gelson (org). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU 1998-1999*, p. 141-149.

2. Brasil e Afeganistão após o 11 de setembro

A campanha militar norte-americana no Afeganistão[19], lançada como resposta aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, não teve sua legalidade contestada pelo Brasil, no entendimento de que tais ações foram respaldadas pelo direito à legítima defesa individual ou coletiva, conforme previsto no Artigo 51 da Carta da ONU e reconhecido pelo Conselho de Segurança[20]. Ao estimar que a luta global contra o terrorismo não comportaria "hesitações, nem transigência", o então presidente Fernando Henrique Cardoso ressaltou que tal combate não deveria ser deflagrado "contra um povo, um Estado ou uma religião", e disse esperar que as operações militares evitassem a perda de vidas inocentes[21].

Na Organização dos Estados Americanos, o então chanceler Celso Lafer chegou a propor a aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em gesto de solidariedade aos EUA e como marco jurídico para a cooperação hemisférica diante da ameaça representada pelo terrorismo[22]. Na sequência, o CSNU autorizou – e o Brasil acatou – a formação de estruturas interinas de governo em Cabul, por meio dos Acordos de Bonn, e a criação de uma Força Internacional de Assistência para a Segurança (ISAF, cuja liderança a OTAN posteriormente assumiria) para estabilizar o Afeganistão.

Naquele contexto, conquanto as relações diplomáticas com o Afeganistão permanecessem suspensas, o Brasil passou a prestar

19 O então embaixador do Brasil em Islamabad examinou o contexto e as consequências da intervenção norte-americana em ARANTES JR, Abelardo. "O conflito de 2001 no Afeganistão e suas implicações para a ordem internacional" in *Política Externa*, v. 11, n. 1, p. 41- 65, 2002.

20 Resolução 1368 (2001) do CSNU, de 12 de setembro de 2001.

21 Nota do presidente Fernando Henrique Cardoso sobre o início de operações militares contra alvos no Afeganistão, 7 de outubro de 2001.

22 Discurso do chanceler Celso Lafer na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos, 21 de setembro de 2001.

assistência humanitária ao país asiático. O primeiro gesto foi o acolhimento de 23 refugiados afegãos que viviam protegidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e foram reassentados no Rio Grande do Sul em abril de 2002.

O Brasil foi novamente chamado a ocupar vaga rotativa no CSNU em uma junção decisiva da história afegã, entre 2004 e 2005. O biênio correspondeu ao término da fase de transição institucional pós-Talibã, o chamado Processo de Bonn, com a entrada em vigor de uma nova Constituição e a realização dos primeiros pleitos democráticos da história afegã – as eleições presidenciais de 2004 e as parlamentares de 2005. Foi, entretanto, época de gradual deterioração do quadro doméstico de segurança, com o fortalecimento da insurgência talibã e a gradual expansão da ISAF/OTAN para o interior afegão. Absortos pelo enfrentamento de insurreição concomitante no Iraque, os EUA dedicavam recursos insuficientes à causa da estabilização afegã, cuja visibilidade diplomática era limitada[23].

Em outubro de 2003, a Missão do Brasil junto à ONU formulou 23 parâmetros para balizar a posição do País nas discussões do Conselho de Segurança sobre o Afeganistão em 2004 e 2005. O documento identificava, de forma premonitória, desafios que se agravariam posteriormente, como a urgência de consolidar a autoridade do estado afegão, mediante reformas judiciárias e a reestruturação do aparato de segurança; a importância de investimentos internacionais para recuperar a malha rodoviária afegã, auxiliar deslocados internos e apoiar o repatriamento voluntário de refugiados; e a necessidade de discernir os projetos de reconstrução conduzidos pela ISAF/OTAN das atividades das organizações humanitárias civis, para evitar duplicação de esforços

23 TOMSEN, Peter. *The Wars of Afghanistan.* Nova York: Public Affairs, 2011.

e a "associação equivocada entre as forças da Coalizão antiterror e o pessoal da ONU e das ONGs"[24].

Em época de otimismo talvez exagerado sobre o desempenho da empreitada internacional no Afeganistão, o Brasil já alertava para os riscos representados pela deterioração da segurança, pela falta de progressos em direitos humanos, pelo atraso nos processos de desarmamento, desmobilização e reintegração dos antigos combatentes e pelo fracasso das tentativas de erradicar a papoula[25].

Malgrado tais dificuldades, o fim da transição pós-Talibã e a assunção do primeiro governo democrático do Afeganistão criaram as condições ideais para formalizar a retomada dos laços diplomáticos entre Brasília e Cabul, em 2004. Decidiu-se que as relações cumulativas do Brasil com o Afeganistão seriam acompanhadas pela embaixada em Islamabad – e não mais pela representação brasileira em Teerã, como ocorria desde 1968[26]. A normalização permitiu que o embaixador afegão em Washington apresentasse credenciais em Brasília, como representante cumulativo de seu país, em setembro de 2004, e que o embaixador brasileiro em Islamabad realizasse o mesmo gesto em Cabul, em março de 2006.

3. A parceria bilateral chega ao auge

Uma vez retomadas as relações bilaterais, o Brasil intensificou seu envolvimento político com a campanha internacional para estabilizar e desenvolver o Afeganistão. Tal movimento decorreu, de maneira explícita ou implícita, da confluência entre diversos fatores, como a decisão estratégica de expandir a presença brasileira

24 Telegrama ostensivo 2166 de Delbrasonu, 16 de outubro de 2003.

25 Discurso do embaixador Ronaldo Sardenberg na 5025a reunião do CSNU, 25 de agosto de 2004.

26 Decreto nº 5073, de 10 de maio de 2004.

na Ásia, compreendida como polo mais dinâmico da economia mundial[27]; a ênfase conferida ao universalismo diplomático e às relações sul-sul durante o mandato do então presidente Lula; e a consciência de que o Afeganistão, cuja geografia peculiar o situa entre os complexos regionais de segurança[28] da Ásia Meridional, do Oriente Médio e da Ásia Central, desempenha e continuará a desempenhar papel geopolítico decisivo no continente asiático.

Por outro lado, o ânimo brasileiro pode ter sido parcialmente refreado pela contínua presença da OTAN, cujas atividades militares, mesmo que autorizadas pelo CSNU, não necessariamente representavam contribuição sustentável para a estabilidade regional e a reconciliação nacional no Afeganistão. O Brasil é tradicionalmente cético perante as tendências da Aliança Atlântica de manejar "conceitos e estratégias que suscitam questões problemáticas e sensíveis", bem como sua prática de "definir unilateralmente sua esfera de atuação para além dos territórios de seus membros", nas palavras do então chanceler Antonio de Aguiar Patriota[29]. O protagonismo militar da OTAN no Afeganistão tende, na prática, a eclipsar a presença civil da ONU no país, coordenada desde 2002 pela Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), que desempenha tarefas políticas, humanitárias e de apoio à consolidação estatal, à reconciliação doméstica e à cooperação regional.

A partir de 2006, o Brasil passou a prestigiar a maioria dos eventos multilaterais de alto nível dedicados especificamente à questão afegã, como conferências políticas, de doadores e relativas à cooperação econômica regional. Na primeira participação

27 Na mesmo toada, e também na Ásia, o Brasil abriu ou reabriu embaixadas em Colombo (2005), Astaná (2006), Pyongyang (2008), Daca (2009), Yangon (2010) e Katmandu (2010), entre outras.

28 BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*.

29 Discurso do ministro Antonio de Aguiar Patriota na 7015a reunião do CSNU, 6 de agosto de 2013.

brasileira em tais reuniões, em Londres[30], o então ministro Celso Amorim refletiu acerca dos princípios que deveriam orientar o engajamento internacional em prol do Afeganistão:

> *O que acontece no Afeganistão importa para seus vizinhos na Ásia Central; importa para os Estados Unidos e para a Europa. Mas também importa para a América Latina e, é claro, para o Brasil. O caminho para a paz e a reconstrução, concebido em Bonn, forneceu as diretrizes necessárias para superar uma herança de estagnação social e econômica, violência política e interferência externa. (...) A construção da paz não é uma tarefa exclusivamente de segurança. A reconstrução institucional deve caminhar em conjunto com o desenvolvimento econômico e social. (...) A experiência política afegã desafia o falso paradigma do "choque de civilizações". Povos de origens diversas estão procurando trabalhar em conjunto para um futuro melhor e mais seguro. Negligenciar o Afeganistão teve um preço alto. Precisamos evitar que isso volte a acontecer, promovendo uma cooperação internacional reforçada e um diálogo político abrangente*[31].

Ao todo, o Brasil participou de oito conferências alusivas ao assunto na última década, sempre defendendo as pautas da solução política para o conflito, mediante processo de paz e reconciliação sob liderança afegã; da continuada cooperação internacional para fomentar o desenvolvimento econômico e institucional do país

30 A Conferência de Londres de 2006 lançou o "Pacto para o Afeganistão", que identificou metas e prioridades para o país asiático nos cinco anos seguintes, organizadas em três áreas: segurança; governança, Estado de direito e direitos humanos; e desenvolvimento social e econômico.

31 Resenha de Política Externa Brasileira, n. 98, 1º semestre 2006, p. 49.

asiático; e da centralidade das Nações Unidas para o futuro do Afeganistão[32].

No sentido inverso, Cabul enviou delegações para as mais significativas reuniões internacionais organizadas pelo Brasil nos últimos anos, nomeadamente o III Fórum da Aliança das Civilizações, no Rio de Janeiro, em 2010; a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, ou Rio+20, também no Rio de Janeiro, em 2012; a III Conferência Global sobre Trabalho Infantil, em Brasília, em 2013; e o X Fórum da Governança da Internet, em João Pessoa, em 2015. Esse ativismo é notável à luz das desafiadoras circunstâncias políticas e orçamentárias do Afeganistão.

Paralelamente, tornaram-se mais frequentes as visitas de altas autoridades afegãs ao Brasil, que recebeu – seja para visitas bilaterais ou eventos multilaterais – os então ministros Zalmai Rassoul (Negócios Estrangeiros) e Mohammad Asif Rahimi (Agricultura, Pecuária e Irrigação); o vice-chanceler Atiqullah Atifmal; e o ora embaixador em Washington, Said Tayeb Jawad. Ainda não houve visita presidencial entre Brasil e Afeganistão, mas os então mandatários Luiz Inácio Lula da Silva e Hamid Karzai mantiveram dois encontros bilaterais em Nova York, à margem da AGNU, em 2006 e 2008[33].

32 O Brasil participou das conferências de doadores de Londres, em 2006 (delegação liderada pelo chanceler Celso Amorim), Paris, em 2008 (embaixador Ruy Nogueira), e Tóquio, em 2012 (embaixador Alfredo Leoni); das conferências políticas da Haia, em 2009 (embaixador Roberto Jaguaribe), Cabul, em 2010 (embaixador Alfredo Leoni), e Bonn, em 2011 (embaixador Everton Vieira Vargas); e das conferências econômicas regionais (RECCA) de Dushanbé, em 2012 (embaixador Alfredo Leoni), e Cabul, em 2015 (embaixador Claudio Lins). Na maioria dos casos, o Brasil foi o único país latino-americano presente.

33 Entrevistado pelo veterano jornalista Clóvis Rossi durante o Fórum Econômico Mundial de Davos, em 2008, Karzai comparou Lula ao líder indiano Jawaharlal Nehru, por ter "uma visão, não apenas para o Brasil, mas para o mundo". O presidente afegão disse ter sido informado que o Brasil fabricava "aviões muito bons", mas lamentou não ter recursos para comprá-los; o repórter sugeriu, em tom jocoso, que Lula "doasse um avião ao Afeganistão". Curiosamente, algo muito semelhante viria a acontecer anos mais tarde, quando 20 aeronaves Super Tucano da Embraer, adquiridas pela Força Aérea dos EUA, foram cedidas ao Afeganistão. *Folha de S. Paulo*, 25 de janeiro de 2008.

Desde 2007, o Brasil também passou a acompanhar e repudiar, de maneira pública e sistemática, os mais graves incidentes de violência no Afeganistão. O Itamaraty emitiu ao menos 16 notas à imprensa condenando atentados terroristas, sequestros de civis e assassinatos cometidos no país asiático. Aparentemente descontinuada entre 2012 e 2014, a prática brasileira de execrar oficialmente tais crimes foi retomada em 2015[34].

No período em que os membros da OTAN se preparavam para reforçar exponencialmente a presença militar ocidental no Afeganistão, com o fito de enfrentar a insurgência talibã, entre 2008 e 2009, o Brasil chegou a ser convidado pelos Estados Unidos para fornecer assistência em segurança ao país asiático, possivelmente mediante contribuição financeira para o custeio do exército afegão. A proposta foi declinada por razões políticas, orçamentárias e de princípios – o Brasil tradicionalmente não se envolve em iniciativas de segurança de cuja concepção não tenha participado[35].

Pela quinta vez desde o início das guerras afegãs, o Brasil exerceu mandato eletivo no Conselho de Segurança no biênio 2010-2011. A época era nevrálgica para o acompanhamento e a fiscalização da campanha militar ocidental no país asiático, então no

34 Notas à Imprensa do MRE condenaram o sequestro de sul-coreanos no Afeganistão, em 10 de agosto de 2007; atentado contra hotel em Cabul, em 13 de janeiro de 2008; contra a embaixada da Índia em Cabul, em 7 de julho de 2008; contra funcionários da ONU em Cabul, em 28 de setembro de 2009; novamente contra a embaixada indiana em Cabul, em 9 de outubro de 2009; ataque à sede da UNAMA em Mazar-e-Sharif, em 1o de abril de 2011; contra prédios estratégicos no centro de Cabul, em 14 de setembro de 2011; o assassinato do ex-presidente Burhanuddin Rabbani, em 20 de setembro de 2011; atentados no feriado da Ashura, em 8 de dezembro de 2011; em Jalalabad, em 15 de abril de 2015; contra a embaixada da Espanha em Cabul, em 13 de fevereiro de 2015; contra equipe da Tolo TV em Cabul, em 21 de janeiro de 2016; novo atentado em Cabul, em 19 de abril de 2016; contra cadetes do exército, em 30 de junho de 2016; contra manifestação pacífica na capital, em 23 de julho de 2016; e contra mesquita em Cabul, em 12 de outubro de 2016. A lista não é exaustiva.

35 Circular do Departamento de Estado de 1o de abril de 2009 e telegramas da embaixada dos EUA em Brasília de 3 de outubro de 2008, 14 de abril de 2009 e 3 de dezembro de 2009, todos publicados pelo sítio Wikileaks.

ápice[36]. Foi, ainda, a época da execução de Osama bin Laden, no norte do Paquistão, em 2011 – episódio que sinalizou simbolicamente o ocaso da "guerra ao terror" proclamada uma década antes; o início da gradual transição militar, política e de segurança que culminaria em 2014, quando a ISAF/OTAN foi encerrada e o governo afegão passou a ser plenamente responsável por sua autodefesa[37]; e o momento em que o processo de reconciliação entre Cabul e o Talibã foi endossado nos planos interno e externo[38], com três parâmetros – os insurgentes deveriam depor armas, romper vínculos com grupos terroristas e se comprometer a respeitar a Constituição afegã, com suas garantias de direitos humanos.

Sempre atuando de forma independente no CSNU, o Brasil manifestava preocupação com as baixas civis causadas pelo conflito; argumentava pela valorização da UNAMA e das agências humanitárias onusianas no Afeganistão; sublinhava a impossibilidade de solução militar para a questão afegã; e propugnava a necessidade de processo político e negociado[39]. Na época, a hipótese de tratar com o Talibã era ainda denunciada, como sinônimo de rendição, por influentes analistas ocidentais, russos e indianos[40].

36 Em seu auge, em meados de 2011, a ISAF/OTAN contou com cerca de 132 mil tropas combatentes, provenientes de mais de 50 países, inclusive 90 mil soldados norte-americanos.

37 Conhecida como *inteqal* em dari afegão, a transição em segurança correspondeu à "afeganização" do conflito – e não, evidentemente, ao fim da guerra, que prossegue. Encerrada a *inteqal*, o Afeganistão teoricamente adentrou a chamada Década da Transformação (2015-2024), fase de consolidação da paz prenunciada durante a Conferência de Bonn de 2011, na qual o Brasil esteve presente.

38 Entre 2010 e 2011, o lançamento do processo de reconciliação foi aprovado pelos afegãos em duas *jirgas* (assembleias tradicionais) e avalizado pela comunidade internacional nas conferências de Londres e Bonn.

39 Discurso da embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti na 6255a reunião do CSNU, em 6 de janeiro de 2010.

40 Por exemplo, TELLIS, Ashley. *Reconciling with the Taliban?*

Em coerência com tal entendimento sobre a natureza da situação afegã, o Brasil endossou a "bifurcação" do regime de sanções cabível ao Talibã e à Al-Qaeda, em 2011, quando foram criados mecanismos separados de embargo contra as duas entidades[41]. O propósito dessa medida era incentivar o processo de paz, com recompensas objetivas – a promessa de não mais sofrer sanções – para que combatentes talibãs se reconciliassem com o governo afegão. Os membros da organização terrorista Al-Qaeda, em contraste, eram considerados irreconciliáveis. Ainda em 2011, o Brasil foi vice-presidente do comitê de sanções específicas ao Talibã (Comitê 1988), órgão subsidiário do CSNU.

Complementando seu engajamento político-diplomático com a questão afegã, na última década o Brasil realizou contribuições pontuais para a assistência humanitária e o apoio à reconstrução e ao desenvolvimento do Afeganistão, sempre por intermédio de instituições internacionais.

Em 2008, durante Conferência Internacional de Apoio ao Afeganistão, em Paris, o Brasil anunciou contribuição de US$ 100 mil para o Fundo Fiduciário de Reconstrução do Afeganistão (ARTF), administrado pelo Banco Mundial. Os recursos seriam empenhados no financiamento de projetos de alimentação escolar e agricultura familiar. Nova doação brasileira de US$ 100 mil ao ARTF foi realizada no ano seguinte.

Já em 2012, o Brasil foi o primeiro país a colaborar – por meio de montante de US$ 250 mil – para a Estratégia de Soluções para os Refugiados Afegãos (SSAR), iniciativa lançada pelo ACNUR e pelos governos de Afeganistão, Irã e Paquistão para facilitar a repatriação voluntária e a reintegração sustentável dos refugiados afegãos, além de apoiar comunidades anfitriãs.

41 Resoluções 1988 (2011) e 1989 (2011) do CSNU, ambas de 17 de junho de 2011.

4. Convergências multilaterais

Para além dos debates internacionais sobre o conflito afegão, verificou-se, desde a retomada das relações bilaterais, considerável identidade de interesses e posturas entre Brasília e Cabul em foros multilaterais.

Tema prioritário para ambos os governos tem sido a reforma do CSNU. Em 2005, o Afeganistão apoiou e copatrocinou o projeto de resolução, apresentado à AGNU pelos países do G4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão), que criaria dez assentos adicionais no Conselho – seis permanentes e quatro eletivos[42]. O embaixador Zahir Tanin, então representante permanente afegão junto à ONU, facilitou as negociações intergovernamentais relativas à reforma do CSNU por longo período (2008 a 2014), sempre com grande abertura para o diálogo com o Brasil e os demais membros do G4.

O Afeganistão vem favorecendo os principais pleitos brasileiros em organismos multilaterais, a exemplo da candidatura vitoriosa de José Graziano da Silva para dirigir a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO), em 2011. O Brasil, por sua vez, respaldou a adesão afegã à Organização Mundial do Comércio (OMC), aprovada durante Reunião Ministerial da OMC em Nairóbi, em 2015.

O Brasil historicamente apoia as extensas resoluções anuais da Assembleia Geral da ONU sobre a situação política, de segurança e de direitos humanos no Afeganistão, inclusive com participação ativa e construtiva nas negociações correspondentes, sempre facilitadas pela Alemanha, e vinha copatrocinando tais textos desde a queda do Talibã. Deixou de fazê-lo em 2014, entretanto, ao constatar que a resolução adotada pela AGNU naquele ano[43] não

42 Projeto de resolução A/59/L.64 da AGNU, de 6 de julho de 2005; o texto não chegou a ser votado.

43 Resolução A/69/18 da AGNU, de 20 de novembro de 2014.

contemplava de maneira satisfatória a necessidade de sólida base legal para a nova missão militar da OTAN no Afeganistão[44].

Outros importantes documentos das Nações Unidas acerca do Afeganistão foram copatrocinados pelo Brasil. Foi o caso, por exemplo, de resolução da AGNU exortando o Talibã a não destruir o patrimônio histórico e religioso afegão, como os Budas gigantes de Bamiyan, em março de 2001[45]; e de resolução especial da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW), em março do ano seguinte, a respeito da condição das mulheres e meninas no Afeganistão após o fim do regime fundamentalista[46].

Durante a mais recente análise da situação de direitos humanos no Afeganistão por parte do Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos (RPU/CDH), em abril de 2014, o Brasil elogiou os progressos no setor educacional afegão e apresentou duas recomendações concretas ao país asiático: redobrar esforços para coibir a violência contra a mulher, por meio da criação de mecanismos de relatoria, investigação e divulgação das leis em vigor; e buscar a cooperação internacional para aprimorar o sistema eleitoral. Ambas as sugestões foram aceitas pelas autoridades afegãs[47].

44 A presença da ISAF/OTAN no Afeganistão era juridicamente embasada pelo CSNU, que autorizou tal força multinacional em 2001 e renovou periodicamente seu mandato até 2014. Em contraste, a atual Missão Apoio Firme (RSM/OTAN) tem sua legalidade calcada somente em acordos bilaterais e em convite feito pelo governo do Afeganistão para que a OTAN mantivesse tropas no país. A Resolução 2189 (2014) do CSNU apenas "saúda" a RSM/OTAN, sem autorizá-la, e não delimita seu mandato em termos temporais ou materiais. Na prática, desde 2014 o Conselho renunciou à prerrogativa de monitorar e controlar a presença militar ocidental no Afeganistão. Não tendo sido criada pelo CSNU, a RSM/OTAN em tese não pode ser descontinuada pelo órgão.

45 Resolução A/55/243 da AGNU, de 9 de março de 2001.

46 Resolução E/2002/27 do ECOSOC, de 25 de março de 2002.

47 Relatório A/HRC/26/4 do CDH, de 4 de abril de 2014.

5. O Afeganistão sob a ótica do BRICS

Dentre os mecanismos diplomáticos inter-regionais com participação brasileira, o que se debruça de maneira mais sistemática sobre a questão afegã é o agrupamento Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS)[48]. Embora não tenha havido referência ao Afeganistão nos documentos finais das três primeiras Cúpulas do BRICS (2009 a 2011), nos anos seguintes o grupo de países emergentes passou a apresentar, com grau crescente de complexidade, posicionamento conjunto a respeito do tema[49].

Não por acaso, o Afeganistão passou a ser debatido pelo BRICS durante a presidência rotativa do membro do grupo com maior interesse na temática – a Índia. A Declaração de Nova Delhi, de 2012, priorizou abordagem dual para o assunto, equilibrando preocupações econômicas e de segurança. Ponderou que o Afeganistão "necessita de tempo, assistência ao desenvolvimento e cooperação, acesso preferencial a mercados internacionais, investimentos estrangeiros e clara estratégia nacional com vistas à obtenção da paz duradoura e estabilidade". Afirmou compromisso com a emergência de "estado pacífico, estável e democrático, livre do terrorismo e do extremismo" no Afeganistão, além de mencionar a importância da cooperação regional e do combate ao tráfico ilícito de ópio[50].

É significativo que a Declaração de Nova Delhi do BRICS não tenha enunciado termos como "paz", "reconciliação" ou "diálogo" no contexto afegão. Tal viés refletiu, muito provavelmente,

48 Também o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) define posições conjuntas sobre o Afeganistão, mas tal mecanismo não promove reuniões presidenciais desde 2011.

49 É curioso que a coordenação intra-BRICS sobre o Afeganistão só tenha se iniciado *após* o ano (2011) em que todos os cinco países eram membros do CSNU. OLIVEIRA, Ana Paula, UZIEL, Eduardo & ROCHA, Rafael. "A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011".

50 IV Cúpula do BRICS: Declaração e Plano de Ação de Nova Delhi, 29 de março de 2012.

o tradicional ceticismo indiano quanto à hipótese de iniciar negociações políticas com a insurgência talibã. No ano seguinte, sob a presidência sul-africana do agrupamento, a Declaração de eThekwini essencialmente repetiu a mesma fórmula[51].

Já em 2014, quando o Brasil presidia o grupo pela segunda vez, a postura comum do BRICS perante o Afeganistão evoluiu de forma visível.

Além de reafirmar as posições dos anos anteriores, a Declaração de Fortaleza do BRICS trouxe três expressivas inovações: o reconhecimento de que "paz, segurança e desenvolvimento são estreitamente interligados" no contexto afegão; apelo à ONU para que desempenhe "papel cada vez mais relevante na assistência à reconciliação nacional, recuperação e reconstrução econômica do Afeganistão"; e a defesa de "processo de paz amplo e inclusivo no Afeganistão que seja liderado e apropriado pelos afegãos"[52].

Por fim, na Declaração de Ufá, em 2015, o BRICS recapitulou as posições acordadas em Fortaleza, mas voltou a realçar temas de segurança caros à Rússia, como o combate ao terrorismo e ao narcotráfico. Recordou os parâmetros básicos do processo de paz afegão e alertou para o "surgimento e rápido crescimento de influência do Estado Islâmico do Iraque e do Levante" no Afeganistão. Aludindo ao "crescimento sem precedentes da produção de entorpecentes" no país asiático, o documento pediu "mais medidas ativas para enfrentar o problema das drogas e para discuti-lo em todos os foros internacionais pertinentes", inclusive o fortalecimento do Pacto de Paris sobre combate a narcóticos de origem afegã[53].

51 V Cúpula do BRICS: Declaração e Plano de Ação de eThekwini, 27 março de 2013.

52 VI Cúpula do BRICS: Declaração e Plano de Ação de Fortaleza, 15 de julho de 2014.

53 VII Cúpula do BRICS: Declaração de Ufá, 9 de julho de 2015.

O cotejamento das referências ao Afeganistão nas quatro últimas Declarações do BRICS sugere que o Brasil se distingue, entre os integrantes do grupo, por sua ênfase na solução pacífica de controvérsias, na promoção do desenvolvimento e na defesa do multilateralismo cristalizado pelas Nações Unidas – não por coincidência, três elementos basilares de sua política externa. É preciso reconhecer, por outro lado, que a distância geográfica em relação ao conflito permite ao Brasil adotar posições principistas que talvez não fossem viáveis para os três membros do BRICS que sofrem diretamente as consequências da instabilidade afegã.

6. Realidade e perspectivas das relações econômicas

À luz das conhecidas barreiras geográficas, logísticas e de segurança, o comércio brasileiro-afegão sempre foi diminuto. O intercâmbio conheceu significativa expansão desde o fim do regime talibã, mas permaneceu em patamares modestos – evoluiu de US$ 1,5 milhão em 2001 para US$ 7 milhões em 2015, tendo culminado em US$ 12,7 milhões em 2013 e 2014, segundo o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços[54]. O Brasil é amplamente superavitário; suas exportações, concentradas na venda de carnes de frango, excedem 95% do fluxo bilateral. O Afeganistão exporta para o Brasil pequenas quantidades de frutas secas e pedras preciosas ou semipreciosas, como o lápis-lazúli.

As dimensões limitadas da economia afegã restringem, naturalmente, o potencial do comércio com o Brasil. De acordo com o Banco Mundial, em 2015 o Afeganistão registrou PIB de US$ 20 bilhões, com renda per capita de US$ 680 e 36% da população

54 As cifras reais são provavelmente maiores, pois boa parte das importações afegãs é triangulada via Emirados Árabes Unidos, Irã ou Paquistão, e, portanto, não consta das estatísticas do intercâmbio bilateral.

abaixo da linha da pobreza[55]. Trata-se, simultaneamente, de um país de menor desenvolvimento relativo, assim reconhecido pela AGNU desde 1971[56]; de um país sem acesso ao mar; e de um dos autoproclamados "Estados frágeis" que compõem o grupo G7+. Além da incerteza da situação de segurança e da infraestrutura precária, enfrenta vulnerabilidades econômicas estruturais, como a dependência da assistência estrangeira, a reduzida base fiscal do governo e a suscetibilidade a secas ocasionais e a choques dos preços de alimentos[57].

É possível, contudo, vislumbrar expansão comercial em setores específicos. O Brasil é o segundo maior fornecedor de carne de frango para o Afeganistão, após os EUA, e responde por 27% de tais vendas[58]. Caso o empresariado brasileiro tivesse maior acesso direto ao mercado afegão, o que poderia ser facilitado por missões comerciais organizadas pela APEX e, idealmente, pela criação de uma câmara de comércio Brasil-Afeganistão, seria relativamente simples dobrar o valor das exportações de carne de frango para o país asiático.

No longo prazo, e considerando que o governo afegão se posiciona para um conflito interno de baixa intensidade e duração indefinida, o Brasil poderia expandir sua presença como fornecedor de material bélico para Cabul. Especialmente promissoras serão as vendas de partes para a manutenção das aeronaves A-29 Super Tucano, entregues pelo Departamento de Defesa dos EUA à Força Aérea do Afeganistão. Tais aviões de patrulhamento, apoio tático e ataque ligeiro, conformados às condições geográficas afegãs, são

55 BANCO MUNDIAL, Indicadores Mundiais de Desenvolvimento, acesso em 12 de maio de 2016.

56 Resolução 2768 (XXVI) da AGNU, de 18 de novembro de 1971.

57 GOVERNMENT OF AFGHANISTAN. *Realizing Self-Reliance: Commitment to Reforms and Renewed Partnership*.

58 MIT, Observatório de Complexidade Econômica, acesso em: 16 de maio de 2016.

finalizados em fábrica do consórcio Embraer-Sierra Nevada em Jacksonville, na Flórida, mas seus componentes são produzidos nas unidades da Embraer em Botucatu e Gavião Peixoto, no interior de São Paulo, e em diversas outras firmas brasileiras de segurança e defesa. Além do lote inicial de 20 unidades, quatro das quais entraram em uso operacional em 2016, é possível que 20 a 35 aeronaves adicionais sejam futuramente encomendadas pelo Pentágono para cessão a Cabul.

Pode-se esperar que a presença da Embraer no Afeganistão, graças aos A-29, contribua, inclusive, para que a empresa ingresse posteriormente no mercado da aviação civil afegã, que cresceu de forma acelerada na última década[59].

A expectativa de rápida retomada do comércio entre Brasil e Irã, em decorrência da suspensão das sanções multilaterais que até recentemente pesavam contra o país persa por suas atividades nucleares, poderá favorecer indiretamente o alargamento das exportações para o Afeganistão. O porto iraniano de águas profundas de Chabahar, ora em construção mediante parceria com a Índia, deverá aprimorar a conectividade e a capacidade de escoamento do Afeganistão e do restante da Ásia Central, o que reduzirá os custos das transações comerciais entre tais países e o Brasil[60].

É nos investimentos em mineração, todavia, que reside o maior potencial de aprofundamento das relações econômicas bilaterais. O subsolo afegão compreende jazidas não exploradas de ouro, cobre, ferro, lítio, nióbio, molibdênio e cobalto, cujo valor total é estimado pelo Serviço Geológico dos EUA em cerca de US$

59 As aeronaves das três principais empresas aéreas afegãs – Ariana Airlines, Safi Airways e Kam Air – têm, em média, mais de 20 anos de uso, o que sinaliza a necessidade de renovação das frotas no futuro próximo.

60 Índia e Irã assinaram acordo para o desenvolvimento do porto de Chabahar em 23 de maio de 2016, com previsão de US$ 500 milhões de investimentos indianos.

1 trilhão[61]. Por ora, somente dois contratos de grande escala foram assinados no setor: em 2008, o consórcio chinês MCC, integrado pela China Metallurgical Group Corporation e pela Jiangxi Copper Company, anunciou investimento de US$ 3,5 bilhões nas jazidas de cobre de Mes Aynak; e, em 2011, firmas indianas e canadenses, lideradas pela Steel Authority of India e pela Kilo Goldmines, venceram leilão para desenvolver as minas de ferro de Hajigak, em investimento que poderia atingir US$ 11 bilhões. Pode-se aventar que firmas brasileiras com experiência de mineração em zonas instáveis, a exemplo da Vale, tenham interesse em ingressar no Afeganistão no futuro, ainda que como parte de consórcios multinacionais mais amplos.

Recomenda-se cautela e paciência ao abordar o tema, uma vez que os projetos de Mes Aynak e Hajigak ainda não surtiram resultados palpáveis. Por ora, os investimentos na mineração afegã são dificultados pela carência de infraestrutura de energia e transportes; pela insegurança jurídica e pela percepção de corrupção em certas áreas; pelos riscos resultantes da presença do Talibã em locais com ricas jazidas, como a província de Logar; e, no caso de Mes Aynak, pela necessidade de preservar relíquias budistas escavadas na região.

Apesar de tais empecilhos, as extraordinárias potencialidades do subsolo afegão não devem ser negligenciadas pelo empresariado brasileiro, sobretudo à luz da proximidade entre o Afeganistão e as economias mais dinâmicas da Ásia, em especial China e Índia, ambas expressivas importadoras de minérios e metais. Sob a perspectiva afegã, tais jazidas poderão representar contribuição decisiva para a estabilidade, o desenvolvimento e a redução da pobreza, caso venham a ser aproveitadas de maneira transparente, ambientalmente sustentável e socialmente responsável.

61 PETERS, S.G., *Preliminary assessment of non-fuel mineral resources of Afghanistan*. USGS, 2007.

Os vínculos econômicos entre Brasil e Afeganistão poderão, ademais, ser impulsionados pelo Cinturão Econômico da Rota da Seda, pilar terrestre da iniciativa Um Cinturão, Uma Estrada (OBOR), o mais ambicioso empreendimento geoeconômico lançado pelo presidente chinês Xi Jinping[62]. Embora o projeto esteja em fase incipiente, prevê-se que contemplará cerca de US$ 900 bilhões em obras de infraestrutura na Eurásia, entre ferrovias, rodovias, hidrovias, gasodutos, oleodutos, redes de irrigação e cabeamentos de fibra ótica, o que deverá aprimorar a conectividade regional e reduzir os custos das transações entre os países sem litoral da Ásia Central e o restante do mundo. A endêmica instabilidade afegã é a principal externalidade negativa que afeta o Cinturão Econômico da Rota da Seda – o que suscita a expectativa de que o Afeganistão venha a ser explicitamente incluído no projeto chinês em breve[63]. A iniciativa OBOR também poderá criar oportunidades de atuação para empreiteiras brasileiras na Ásia, ainda que em parceria com firmas chinesas e locais.

Da mesma forma, não se pode descartar a hipótese de que o Brasil participe, ou se beneficie indiretamente, de outros projetos de interconectividade que almejam integrar fisicamente o entorno afegão, superando a atual carência regional de corredores logísticos. Por suas especificidades geográficas, o Afeganistão é a ponte natural entre os exportadores de energia da Ásia Central e as sociedades densamente povoadas da Ásia Meridional, grandes importadoras de recursos energéticos. Essa é a premissa que motiva duas iniciativas já em curso – o projeto CASA-1000 de linhas de transmissão elétrica entre Quirguistão, Tadjiquistão, Afeganistão e Paquistão[64] e o gasoduto Turcomenistão-Afeganistão-

62 STOKES, Jacob. "China's Road Rules: Beijing Looks West Toward Eurasian Integration".

63 ZHOU, Andi. "Can China's 'One Belt, One Road' Save the US in Afghanistan?"

64 O projeto CASA-1000, cujas obras foram lançadas em 2015 e deverão ser concluídas em 2018, permitirá o fornecimento de 1000 MW ao Paquistão e 300 MW ao Afeganistão.

-Paquistão-Índia (TAPI)[65], ambos financiados por instituições financeiras internacionais – e uma em fase de planejamento, a linha de transmissão Turcomenistão-Uzbequistão-Tadjiquistão--Afeganistão-Paquistão (TUTAP)[66].

Enfim, as recém-lançadas instituições financeiras comandadas por países em desenvolvimento poderão criar espaços para a presença econômica brasileira no Afeganistão e em seu entorno. É o caso do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), entidade liderada por Pequim, com o Brasil entre seus fundadores, cujo Acordo Constitutivo foi assinado em 2015 e que terá papel nevrálgico no financiamento dos projetos da OBOR[67]. Também o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), vinculado ao BRICS e formalizado em 2014, poderá, posteriormente, realizar empréstimos para projetos públicos ou privados de desenvolvimento no Afeganistão[68].

7. Ascensão e potencial da cooperação técnica

Em 2006, Brasil e Afeganistão firmaram Acordo Básico de Cooperação Técnica, o primeiro instrumento jurídico a unir os dois países desde o Tratado de Amizade de 1933. Promulgado no Brasil em 2010, o documento foi idealizado como ponto de partida para um programa diversificado de parcerias bilaterais mutuamente

65 Projetado nos anos 1990, o gasoduto TAPI está em construção desde 2015 e deverá permitir o fluxo de 33 bilhões de metros cúbicos de gás natural entre o Turcomenistão e a Ásia Meridional.

66 MUDABBER, Zabihullah. "Afghanistan's Role in the Central Asia-South Asia Energy Projects".

67 O Brasil é o único país das Américas a co-fundar o AIIB e terá 3,24% de suas ações, uma vez concluídos os procedimentos de ratificação. A China será a principal acionista, com 30,34%. O Afeganistão não é membro, mas já manifestou interesse em aderir. O AIIB difere do Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB), que tem Japão e EUA como principais acionistas e beneficia o Afeganistão desde 1966 – mas não inclui o Brasil.

68 Segundo o Acordo Constitutivo do NBD, o Conselho de Governadores do Banco, por maioria especial, pode autorizar o apoio a projetos públicos ou privados em um país em desenvolvimento não membro, "sujeito à condição de que envolva um interesse material de um membro" – o que certamente se aplica no caso dos interesses diretos de Índia, China e Rússia no Afeganistão.

benéficas, no marco da prioridade atribuída pela política externa brasileira à cooperação sul-sul.

Na sequência do Acordo Básico, em 2009, o Brasil recebeu comitiva de autoridades afegãs que visitaram a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), entre outras entidades, para identificar possibilidades de cooperação em setores como recuperação de solos, técnicas de irrigação, melhoramento de cultivos agrícolas, cadastramento eleitoral biométrico e recenseamento demográfico. Em 2010, nova delegação afegã veio ao Brasil e participou de curso sobre a legislação mineral brasileira, oferecido pela Associação Brasileira dos Pequenos e Médios Produtores de Gemas, Joias e Similares (Abragem) e pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), além de visitar minas de ouro e esmeraldas em Minas Gerais.

No sentido oposto, em setembro de 2010, o então diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Marco Farani, coordenou a primeira missão técnica brasileira ao Afeganistão, ao lado de Embrapa, Abragem, DNPM e da Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri). Foram propostos, então, dois Ajustes Complementares em matéria de agricultura ao Acordo Básico de 2006, versando sobre a extensão rural e o zoneamento agroecológico do Afeganistão. Os documentos seriam assinados durante a Conferência Rio+20, em 2012. No mesmo ano, o Afeganistão participou de curso da ABC sobre políticas públicas para a igualdade de gênero e segurança alimentar.

Todavia, a escassez orçamentária enfrentada pelo Itamaraty nos anos seguintes reduziu a capacidade brasileira de oferecer cooperação técnica a países em desenvolvimento, inclusive o Afeganistão. A ABC não teve condições materiais de implementar

os dois Ajustes Complementares de cooperação em agricultura firmados em 2012; enquanto a iniciativa de zoneamento agroecológico foi descontinuada, o projeto de extensão rural foi reformulado em escala mais modesta, convertendo-se em curso de curta duração a ser oferecido pela Universidade de Lavras a técnicos afegãos. Nenhum programa original de cooperação técnica bilateral foi lançado desde 2012, embora tenha sido cogitada a hipótese de iniciar projeto do Fundo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) no Afeganistão. O baixo grau de capacidade administrativa do Estado afegão representou óbice adicional para a execução de ações de cooperação técnica.

Caso o governo brasileiro supere o atual panorama de restrições fiscais e volte a se engajar na cooperação técnica em benefício de Cabul, poderia ser vantajoso estabelecer parcerias triangulares com países ou organismos internacionais que contem com experiência anterior no Afeganistão e mantenham presença física em tal país. A Índia, que dispõe do maior portfólio de ações de cooperação com Cabul entre os países em desenvolvimento, poderia ser convidada a aliar-se ao Brasil em futuras empreitadas[69].

A agricultura, setor econômico que emprega 40% da força de trabalho afegã, tende a continuar exercendo papel predominante na pauta de cooperação técnica. Tendo em vista a configuração geológica e hidrológica do Afeganistão, cujo território é parcialmente formado por estepes e desertos, o Brasil poderia sugerir projetos de cooperação para o manejo sustentável de recursos hídricos em regiões semiáridas. Uma possibilidade de baixo custo seria convidar o Afeganistão para iniciativas que o Brasil já mantém com o mundo árabe na matéria, no âmbito da

69 Nova Delhi ofereceu mais de US$ 2 bilhões de cooperação a Cabul desde 2001, entre projetos de capacitação institucional, desenvolvimento rural, construção de usinas hidrelétricas e educação superior. O exemplo mais visível é a nova sede da Assembleia Nacional do Afeganistão, erigida pela Índia e inaugurada em 2015.

Cúpula ASPA, a exemplo de *workshop* organizado em 2011 pelo Instituto Nacional do Semiárido (Insa), em Campina Grande, para técnicos de 33 países árabes e sul-americanos.

O compartilhamento de técnicas e tecnologias para elevar a produtividade das lavouras afegãs contribuiria, inclusive, para tornar o país asiático mais estável e seguro. Uma das principais fontes de financiamento do Talibã e do crime organizado afegão é o tráfico de narcóticos derivados da papoula, cultura amplamente disseminada e rentável no Afeganistão[70], que ocupa posição hegemônica nos mercados mundiais de ópio (85%) e heroína (77%), segundo o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)[71]. O governo afegão reconhece sua admiração pelo modelo brasileiro de agronegócio e poderia receber assistência para o fomento a culturas alternativas economicamente viáveis e para a elaboração de políticas de acesso a crédito e mercado para a produção agrícola afegã[72].

Por fim, o setor de energia representa seara ainda não aproveitada da pauta bilateral de cooperação. A escassez energética configura obstáculo estrutural ao desenvolvimento econômico do Afeganistão, que importa de seus vizinhos 78% da eletricidade que consome[73]. Apenas um terço da população afegã tem acesso regular

70 A única lavoura afegã sistematicamente mais rentável do que a papoula é o açafrão, tempero produzido em pequenas quantidades no país, pois demanda mão de obra intensiva e condições geográficas raras, frequentes apenas na província de Herat. Contudo, há pesquisas que sugerem que culturas afegãs mais comuns, como uvas e romãs, poderiam ser mais lucrativas do que a papoula caso sejam criadas as condições ideais de irrigação e acesso aos mercados. Apud MANSFIELD, David. *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan*.

71 UNODC World Drug Report 2015, p. 42.

72 RAHIMI, Mohammad Asif. "Afghanistan: Does Brazil Hold the Key to Afghan Stabilization?", e CARRANCA, Adriana, "Ashraf Haidari: Brasil tem a chave para estabilizar o Afeganistão".

73 Apresentação do vice-ministro para Mineração e Petróleo do Afeganistão, Ahmad Javid Sadat. VI Conferência de Cooperação Econômica Regional para o Afeganistão, 3 de setembro de 2015.

à energia elétrica[74]. Pequenas usinas hidrelétricas representam boa parte da produção elétrica do Afeganistão, que poderia se beneficiar da experiência técnica brasileira para elevar a produtividade de suas centrais e planejar a expansão de sua rede. Há também considerável potencial para o aproveitamento de biocombustíveis no Afeganistão, cujo solo é propício para sementes com alta proporção de óleos vegetais, como o pinhão-manso (*Jatropha curcas*). Instituições brasileiras, a exemplo da FGV, poderiam realizar estudos de viabilidade na área, como ocorreu em diversos países centro-americanos e caribenhos no marco de cooperação trilateral envolvendo Brasil e EUA.

8. Olhares cruzados entre brasileiros e afegãos

Os vínculos humanos e sociais entre brasileiros e afegãos são historicamente limitados. Além de não contar com expressiva diáspora afegã, o Brasil foi pouco afetado pelos sucessivos fluxos de migração e refúgio oriundos do Afeganistão desde os anos 1980[75].

A principal iniciativa brasileira de acolhimento de afegãos ocorreu logo após a derrocada do Talibã, em 2002. Naquele momento, o Rio Grande do Sul recebeu 23 reassentados afegãos, até então refugiados na Índia e no Irã, como primeira experiência do Programa Brasileiro de Reassentamento Solidário, fruto de parceria entre o governo federal e o ACNUR[76]. Outros afegãos viriam a solicitar asilo nos anos seguintes, mas de maneira isolada. Segundo dados de junho de 2016 do Conselho Nacional

74 BANCO MUNDIAL. *Afghanistan Country Update*, abril de 2016.

75 Em comparação, as comunidades de origem afegã na América do Norte são estimadas em 100 mil pessoas nos EUA, principalmente na região metropolitana de São Francisco; e 80 mil no Canadá, sobretudo em Toronto.

76 Mais da metade dos 23 afegãos reassentados no Brasil em 2002 retornaria ao Afeganistão já no ano seguinte, diante da dificuldade em aprender o português e conseguir empregos adequados.

de Refugiados (CONARE), há 62 afegãos reconhecidos como refugiados no Brasil.

É ainda mais diminuta a comunidade brasileira no Afeganistão, hoje estimada em cerca de dez pessoas, embora a ausência de embaixada residente em Cabul dificulte a verificação de tais estatísticas. Sejam jornalistas[77], diplomatas, acadêmicos ou funcionários de agências internacionais ou organizações humanitárias[78], são raros os cidadãos brasileiros com significativa experiência profissional direta no Afeganistão.

O fluxo de turistas brasileiros para o país asiático é ínfimo, embora por justificadas razões de segurança[79]. Tampouco há quantidade significativa de brasileiros fluentes nas línguas afegãs, como o dari (persa afegão) e o pashto, ambas quase desconhecidas na academia nacional, embora herdeiras de longa tradição literária[80]. Não menos importante, poucos são os artistas visuais brasileiros cujo trabalho contemplou o Afeganistão[81].

77 Entre as exceções, destacam-se Adriana Carranca, Igor Gielow e Lourival Sant'Anna, autores das obras *O Afeganistão depois do Talibã*, *Ariana* e *Viagem ao mundo dos Taleban*, respectivamente. Outros jornalistas brasileiros, a exemplo de Ana Paula Padrão, Cristiana Mesquita, Maurício Horta, Patrícia Campos Mello, Roberto Cabrini e Samy Adghirni, produziram reportagens no país asiático, mas por períodos breves.

78 Profissionais humanitários brasileiros já trabalharam no Afeganistão para organizações como a Médicos sem Fronteiras e a Cruz Vermelha. A Unama teve porta-voz brasileiro, Manoel de Almeida e Silva, de 2002 a 2005. Alguns cidadãos brasileiros, geralmente residentes nos EUA, alistaram-se para combater na ISAF/OTAN; o contingente total é desconhecido.

79 O Afeganistão chegou a ser destino razoavelmente popular para turistas alternativos – inclusive brasileiros – nos anos 1960 e 1970, como parte da *hippie trail* terrestre entre Europa e Índia. A situação mudou de forma abrupta em 1979, com a intervenção soviética no Afeganistão e a revolução teocrática no Irã. Atualmente, a embaixada brasileira em Islamabad não recomenda viagens de caráter não essencial ao Afeganistão.

80 Ao contrário do árabe, o persa raramente é estudado nas universidades brasileiras com maior tradição no ensino de letras orientais, como USP e UnB.

81 Há alguns casos dignos de nota: o Afeganistão foi retratado pelo grande Sebastião Salgado, em *Êxodos*, de 1996; pelo artista visual Arthur Omar, em *Viagem ao Afeganistão*, de 2002; e pelo autor, em exposições fotográficas em São Paulo, Brasília e Nova York entre 2013 e 2014. O brasileiro radicado na Suíça Wolgrand Ribeiro codirigiu o documentário *Kaboul Song*, lançado em 2014.

Uma das consequências dessa escassez de laços humanos é a falta de massa crítica na sociedade brasileira para apoiar e sustentar a aproximação entre os respectivos governos. Diferentemente do que ocorre com povos de maioria muçulmana dotados de expressiva comunidade no Brasil, como libaneses, sírios e palestinos, não há lideranças políticas, associações empresariais ou entidades de classe especificamente dedicadas a defender o fortalecimento das relações políticas e econômicas com o Afeganistão.

Também como resultado da falta de convívio direto e não mediado entre as duas sociedades, o imaginário brasileiro do país asiático é geralmente reduzido a caricaturas e orientalismos, na acepção de Edward Said. Não será exagerado afirmar que a maioria dos brasileiros vislumbra o Afeganistão como uma terra intrinsecamente árida, hostil e exótica, povoada por mulheres oprimidas e homens violentos – como se o Talibã estivesse no poder até hoje[82]. Inversamente, a percepção afegã do Brasil é ainda dominada por estereótipos, particularmente ligados ao futebol, esporte mais popular em ambos os países. Superar tais imagens preconcebidas demandará esforço paciente de aprendizado mútuo.

9. O lugar do Brasil na política externa afegã

A democracia afegã contemporânea é fluida e não obedece a padrões ideológicos nítidos, mas é possível discernir, de forma esquemática, duas tendências antagônicas em matéria de prioridades de política externa em Cabul.

Por um lado, uma corrente privilegia o relacionamento com a China, vista como maior esperança de atração de investimentos

82 Diversas obras literárias ou jornalísticas sobre o Afeganistão foram traduzidas para o português e se tornaram sucesso de vendas no Brasil, como *O livreiro de Cabul* (Åsne Seierstad), *Cartas de Herat* (Christina Lamb), *As meninas ocultas de Cabul* (Jenny Nordberg) e a literatura de Khaled Hosseini, sobretudo *O caçador de pipas*, mas é possível argumentar que alguns desses livros contribuíram para romancear a imagem do país asiático.

para a economia afegã; como o centro inevitável de gravidade da geopolítica regional; e como o mais eficaz mediador externo do processo de paz com a insurgência talibã. Esse grupo defende atitude conciliatória com as autoridades paquistanesas e adota o pressuposto utilitarista de que somente Pequim seria capaz de pressionar Islamabad – tradicional protetora do Talibã – a colaborar para o sucesso das negociações em torno da reconciliação nacional afegã.

Em contraste, uma facção rival das elites de Cabul propugna as diretrizes que guiaram a política regional do Afeganistão na maior parte de sua história recente, a saber, as alianças tácitas com a Índia e, em menor grau, com Irã e Rússia. Essa escola de pensamento é mais hostil ao Paquistão e demonstra grande ceticismo quanto às chances de êxito das tratativas com o Talibã, a ponto de buscar a intensificação do combate armado à guerrilha.

No seio do governo de unidade nacional que administra o Afeganistão desde 2014, o presidente Ashraf Ghani é o máximo expoente da primeira linha, que tende a prevalecer entre os membros da etnia pashtun[83]; já a segunda é liderada pelo CEO[84] Abdullah Abdullah, ao lado dos veteranos comandantes da antiga Aliança do Norte e de boa parte das minorias étnicas.

Há, entretanto, muitos pontos de convergência entre os polos opostos da política exterior afegã. Ambos têm ciência da necessidade de relações duradouras com os membros da OTAN e demais governos industrializados, cuja assistência militar e econômica ainda é essencial para garantir a sobrevivência física e a viabilidade orçamentária do estado afegão. Ambos procuram manter laços

83 Entretanto, a postura conciliatória propugnada pelo presidente Ghani no início de seu mandato perdeu força em 2016, diante da estagnação do processo de paz com o Talibã e de novas crises entre Cabul e Islamabade.

84 Cargo equivalente a primeiro-ministro e criado de maneira *ad hoc* após as eleições de 2014 para acomodar a chapa de Abdullah Abdullah, candidato vencido no segundo turno.

sólidos com os mais influentes países de maioria muçulmana, particularmente Turquia e Arábia Saudita – dois tradicionais patrocinadores de projetos de desenvolvimento no Afeganistão. Mais relevante para o Brasil, ambos gostariam de diversificar o leque de parcerias internacionais de Cabul para abranger parceiros não tradicionais, como as economias emergentes do sul global.

Anos antes de assumir o leme do Afeganistão, Ashraf Ghani expressava admiração pela recente trajetória brasileira. Em seu livro *Fixing Failed States*, citou o Plano Real como exemplo de medida capaz de restabelecer a confiança na capacidade estatal de estabelecer e implementar regras – no caso, parâmetros claros de política monetária, combate à corrupção e controle da inflação[85]. Já como mandatário afegão, solicitou publicamente ao Brasil e aos demais BRICS que se empenhem para redefinir as normas do sistema interestatal; para definir estratégias abrangentes de contraterrorismo; e para desencadear o potencial de cooperação regional e global em prol do desenvolvimento e da erradicação da pobreza[86].

Seu antecessor Hamid Karzai se referiu ao Brasil, em repetidas ocasiões, como "exemplo a ser seguido por todos os países que buscam o desenvolvimento"[87]. Em contatos com interlocutores brasileiros ao longo da última década, diversas autoridades afegãs reconheceram o papel positivo desempenhado pelo Brasil, como potência emergente, na cena política internacional[88], e manifestaram a intenção de fazer de Brasília a terceira grande sócia de Cabul nas Américas, ao lado de Washington e Ottawa.

85 GHANI, Ashraf. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*, p. 138.

86 Discurso do presidente Ashraf Ghani durante a Cúpula do BRICS em Ufá, Rússia, 12 de julho de 2015.

87 Telegrama ostensivo 820 da embaixada em Islamabad, 31 de outubro de 2011.

88 Telegrama ostensivo 1841 da embaixada em Washington, 16 de julho de 2008.

É sintomático que a embaixada afegã em Brasília tenha sido inaugurada em 2012, justamente no momento em que o Afeganistão se preparava para os efeitos negativos da diminuição da assistência militar, técnica e econômica oferecida pelos membros da OTAN. Aos olhos de Cabul, o Brasil é um dos únicos países que representam alternativa convincente para reduzir a atual dependência das potências ocidentais. A postura brasileira em relação à Ásia Central é vista pelo Afeganistão como equilibrada e imparcial, pois não embute veleidades intervencionistas ou interesses geopolíticos diretos.

10. O projeto inacabado das embaixadas residentes

No plano estritamente político do relacionamento bilateral, a mais ambiciosa medida tomada por Brasil e Afeganistão foi a decisão estratégica, anunciada em 2010, de abrir embaixadas residentes nas respectivas capitais. Tal gesto pode ser interpretado como parte indissociável do crescente – e construtivo – engajamento brasileiro com as disputas geopolíticas do mundo muçulmano, que culminou precisamente naquele ano[89].

A embaixada do Brasil em Cabul foi legalmente criada em setembro de 2010, por meio de decreto presidencial[90]. Três meses mais tarde, o Itamaraty enviou missão administrativa precursora à capital afegã para estudar as condições de instalação, pessoal e segurança das missões diplomáticas residentes no local.

Contudo, o processo não teve seguimento e o posto jamais chegou a ser efetivamente instalado. As sucessivas restrições ao orçamento do Ministério das Relações Exteriores a partir de

89 Também em 2010, o Brasil mediou, ao lado da Turquia, a Declaração de Teerã sobre o programa nuclear iraniano; promoveu sua primeira visita em nível presidencial a Israel e à Palestina; reconheceu diplomaticamente o Estado da Palestina; e decidiu participar da missão de paz da ONU no Líbano (UNIFIL), como líder de sua força-tarefa marítima – o contingente brasileiro chegaria no ano seguinte.

90 Decreto 7.288, de 1o de setembro de 2010.

2011, aliadas às incertezas quanto às condições de segurança no Afeganistão, levaram ao adiamento da empreitada por tempo indefinido. Os percalços enfrentados pelo Itamaraty durante o longo e custoso processo de reabertura da representação brasileira em Bagdá, após a intervenção militar ocidental de 2003, podem ter servido de contraexemplo e reduzido a disposição do Brasil a estabelecer presença física na capital afegã.

O governo afegão, por sua vez, inaugurou embaixada em Brasília – sua primeira na América do Sul[91] – em dezembro de 2012. Nos três anos seguintes, o Afeganistão esteve entre os únicos países com posto na capital brasileira sem que houvesse reciprocidade[92], embora apenas em nível de encarregado de negócios. Por fim, ao constatar que a presença do Brasil em Cabul não seria efetivada a curto prazo, a chancelaria afegã fechou temporariamente sua representação em Brasília em dezembro de 2015, quando a embaixada do Afeganistão em Washington voltou a servir como missão não residente para o Brasil.

O retorno ao *status quo ante*, pré-2010, foi confirmado em janeiro de 2016, quando novo decreto presidencial determinou que a embaixada do Brasil em Cabul será, até sua efetiva instalação, cumulativa com a representação brasileira em Islamabad[93].

A solução é compreensível à luz da atual conjuntura econômica brasileira, mas não é ideal. Há numerosos motivos para crer que o estabelecimento recíproco de embaixadas residentes seria altamente benéfico para os interesses e prioridades do Brasil no mundo.

No plano estratégico, a falta de presença em Cabul dificulta o monitoramento de problemas globais que afetam – ou poderão

91 O Afeganistão comunista manteve embaixada em Cuba nos anos 1980, mas a fechou na década seguinte.

92 Os demais países nessa situação eram Burundi, Fiji, Macedônia e Mongólia.

93 Decreto 8.646, de 28 de janeiro de 2016.

afetar no futuro – a segurança do Brasil, como o narcotráfico e o terrorismo; obriga o Itamaraty a depender de fontes secundárias, como a ONU, a imprensa e a comunidade acadêmica, para se informar sobre o Afeganistão; e faz com que o Brasil permaneça coadjuvante nos debates multilaterais acerca do tema[94], o que "prejudica a legitimidade da campanha brasileira em prol da reforma das instituições internacionais, como o Conselho de Segurança", segundo analistas como Oliver Stuenkel[95].

Estabelecer-se na capital afegã permitiria a prestação de assistência consular com mais eficácia à comunidade brasileira no país asiático. Facilitaria o acompanhamento de um dos polos da atual crise mundial de migração e refúgio. Fomentaria, ademais, iniciativas bilaterais de cooperação técnica, assistência humanitária e promoção dos direitos humanos.

Quanto às potencialidades econômicas, a instalação de posto em Cabul permitiria rede local de contatos que contribuiria para que o empresariado brasileiro tenha acesso aos ambiciosos projetos de infraestrutura que se descortinam na Ásia Central, particularmente no marco da empreitada chinesa do Cinturão Econômico da Rota da Seda, além de viabilizar o acesso aos vultosos recursos minerais não explorados do Afeganistão.

À luz das condições de segurança no país asiático, é inegável que a instalação da embaixada teria implicações orçamentárias significativas para o MRE, mas há pelo menos três alternativas para estabelecer presença física na capital afegã a custos relativamente

94 Um exemplo concreto: embaixadores de cerca de 50 países integram o Grupo Internacional de Contato para o Afeganistão, que desde 2009 é a principal plataforma de coordenação política e diplomática para a questão afegã. Por não ter presença residente em Cabul, o Brasil não faz parte do mecanismo.

95 STUENKEL, Oliver. "Recuo ou normalização na política externa brasileira?" in *Folha de S. Paulo* e "O Brasil está abandonando suas ambições globais?" in *Post Western World*. O Brasil é o único membro do G4 sem embaixada em Cabul.

modestos: i) abrigar a representação, ao menos temporariamente, em hotel seguro[96]; ii) cogitar o compartilhamento físico da embaixada com outro país[97]; e iii) aproveitar o recente fechamento de pequenas embaixadas de governos que retiraram suas tropas do Afeganistão para alugar ou adquirir imóvel em Cabul que já possua infraestrutura adequada de segurança e comunicações, sem necessidade de reformas demoradas e caras[98]. Há precedentes concretos e factíveis para todas essas soluções administrativas.

No curto prazo, uma opção viável para mitigar a ausência do Brasil no Afeganistão, sem nenhum custo, seria a criação de consulado honorário em Cabul, subordinado à embaixada em Islamabade[99]. Essa foi a fórmula encontrada pelo Itamaraty para estabelecer presença indireta brasileira em países centro-asiáticos remotos, como o Quirguistão.

11. Conclusão: prognósticos e propostas

A atual circunstância político-diplomática brasileira é propícia para refletir sobre a necessidade de um *aggiornamento* das diretrizes que orientam nosso relacionamento, enquanto estado e sociedade, com o Afeganistão. Três recomendações são cabíveis.

A primeira medida seria evitar o impulso de compreender o Afeganistão por meio de prisma aprioristicamente negativo, como

96 Foi a solução adotada por países como Austrália, Canadá e Estônia ao instalar presença em Cabul.

97 Embora tal prática não seja habitual para o Brasil, algo semelhante já foi aventado: Brasil e Argentina mantêm convênio sobre assistência consular recíproca (2001) e estudaram a hipótese de estabelecer consulados na mesma sede física. Em Cabul, houve casos de compartilhamento de espaço físico entre embaixadas, como Alemanha e Hungria; e Reino Unido e Nova Zelândia.

98 Com o fim da ISAF/OTAN, em 2014, Bélgica, Estônia, Nova Zelândia e Polônia fecharam postos em Cabul.

99 Há três consulados honorários – Karachi, Lahore e Peshawar – vinculados à embaixada em Islamabade.

se tal país representasse unicamente uma perene fonte de riscos e ameaças.

Não se trata de menosprezar as dinâmicas de segurança ainda vinculadas à instabilidade afegã, como os fenômenos do terrorismo, do tráfico de opiáceos, da circulação ilícita de armas leves e do fluxo massivo de refugiados e migrantes. Seria imprudente fazê-lo. Trata-se, isso sim, de reconhecer que a trajetória do país asiático é complexa e permite uma multiplicidade de narrativas. Conforme Robert Crews demonstrou em obra recente, em perspectiva histórica o Afeganistão não é uma terra provinciana e isolada, mas uma *nação global*, cujos mercadores, artistas e pensadores contribuíram decisivamente para o progresso material e intelectual da Ásia em particular e da humanidade em geral[100].

Concretamente, pode-se compreender o país asiático não como mero teatro de guerra, mas também como uma democracia em fase de amadurecimento institucional; como um mercado em expansão, forte de quase 30 milhões de cidadãos e consumidores; como a matriz de uma cultura ancestral e sofisticada, situada na confluência histórica e geográfica de grandes civilizações; como a sede das mais importantes jazidas minerais virgens da Ásia; e como um país em desenvolvimento cujos interesses internacionais, com frequência, coadunam-se aos do Brasil. Essas leituras são complementares, não excludentes.

A segunda atitude, corolário lógico da primeira, seria estimular a criação de pensamento genuinamente brasileiro sobre o Afeganistão, despido de preconceitos fatalistas ou orientalistas. Com raras exceções, nossas análises acadêmicas[101],

100 CREWS, Robert. *Afghan Modern: The History of a Global Nation.*

101 Segundo o Banco de Teses e Dissertações em Relações Internacionais do IPRI, que cataloga cerca de 3.300 documentos acadêmicos (consulta em maio de 2016), menos de dez teses de doutorado ou dissertações de mestrado defendidas no Brasil disseram respeito ao Afeganistão, ainda que apenas como estudo de caso. Tais pesquisas, inclusive a do autor, examinaram, entre outros temas, a

jornalísticas[102] e diplomáticas[103] são exclusivamente informadas por fontes estrangeiras – que, a seu turno, refletem agendas políticas e experiências históricas alheias ao Brasil, do *Great Game* imperial à "Guerra ao Terror" ocidental, e tendem a reproduzir visões preconceituosas do Afeganistão como "ninho de fundamentalismos", "cemitério de impérios" ou "Estado falido".

O Itamaraty dispõe de ferramentas adequadas para ajudar a preencher tal carência de especialistas brasileiros em assuntos afegãos. Além de editar o presente volume – iniciativa altamente meritória –, a FUNAG poderia organizar seminários voltados às especificidades políticas, econômicas e culturais do Afeganistão, bem como às potencialidades do relacionamento bilateral. O assunto poderia ser incluído em eventos como os cursos *O Mundo Islâmico: Sociedade, Cultura e Estado*, promovidos pelo MRE e pela Federação das Associações Muçulmanas do Brasil (FAMBRAS). A hipótese de treinar diplomatas afegãos no Instituto Rio Branco, como chegou a ser cogitado em contatos bilaterais recentes, seria igualmente promissora.

Por fim, a terceira sugestão é a mais exigente: devemos ter sentido de urgência. Embora o conflito afegão inegavelmente crie empecilhos práticos para o aprofundamento das relações bilaterais, não é preciso aguardar o término das hostilidades para promover a efetiva aproximação entre Brasília e Cabul, inclusive com a efetivação de presença diplomática mútua e a retomada da cooperação técnica.

efetividade e a legalidade da intervenção militar dos EUA desde 2001; questões práticas e doutrinárias de contraterrorismo, contra-insurgência e consolidação da paz; e o relacionamento triangular entre Afeganistão, Paquistão e Índia.

102 Ver nota 77, supra, sobre os raros jornalistas brasileiros com experiência no Afeganistão.

103 Dentre as mais de 2.300 páginas do ilustre compêndio *Pensamento Diplomático Brasileiro* (FUNAG, 2013), publicado em três volumes, não há nenhuma referência ao Afeganistão, seja direta ou indireta.

Um importante precedente é representado por outro país em desenvolvimento asiático, de dimensão demográfica semelhante à afegã e também influenciado pelo colonialismo britânico, que – como o Afeganistão – enfrentou longa insurgência doméstica, padeceu por décadas com os flagelos do terrorismo e da violência sectária, sofreu intervenções militares estrangeiras e, ao fim e a cabo, foi capaz de alcançar a paz, o desenvolvimento econômico e a normalidade democrática de maneira autônoma, embora imperfeita: o Sri Lanka[104]. Ainda durante a guerra civil naquele país (1983-2009), Brasil e Sri Lanka inauguraram embaixadas residentes em bases recíprocas, multiplicaram o intercâmbio comercial, promoveram diversas visitas de alto nível e iniciaram parcerias em agricultura.

Não existe barreira insuperável para que algo semelhante ocorra com o Afeganistão.

Além da opção de instalar embaixadas, já aludida, outras soluções poderiam, a custo baixo, agregar conteúdo às relações entre Brasil e Afeganistão. Seria viável institucionalizar mecanismo bilateral de consultas políticas regulares, em formato semelhante aos que o Itamaraty mantém com diversos países do entorno afegão, como Paquistão, Cazaquistão e Irã, para buscar maior convergência entre as chancelarias brasileira e afegã. Além da AGNU e de outras reuniões na ONU, o mecanismo BRICS constitui a plataforma ideal para que o Brasil tenha acesso direto e regular aos máximos dirigentes do Afeganistão, aproveitando a sinergia entre tal agrupamento e a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), que tem Cabul como observadora e candidata à adesão.

104 A analogia entre as guerras afegã e cingalesa não é obra do autor, pois foi suscitada por diversos de seus interlocutores acadêmicos e diplomáticos em Cabul ao longo dos anos. Como toda comparação é imperfeita; recorde-se, por exemplo, que os Tigres Tâmeis sempre mantiveram ambição local, e – ao contrário do Talibã – jamais se aliaram de forma explícita a grupos terroristas com pretensões universais, como a Al Qaeda.

Basta tornar recorrente a prática de 2015, quando houve cúpula conjunta entre BRICS e OCX em Ufá, o que seria simples de repetir nos anos em que a presidência rotativa do BRICS recair sobre a Rússia, Índia ou China.

Nas Nações Unidas, uma hipótese alvissareira seria estimular a aproximação entre os trabalhos da Comissão de Consolidação da Paz (CCP) e o tratamento da questão afegã. Tal caminho interessaria ao Brasil, que presidiu recentemente (2014) a CCP e busca fortalecê-la no marco da arquitetura multilateral de paz e segurança[105].

À guisa de conclusão, cabe um comentário mais amplo sobre o papel que o Afeganistão exerce no pensamento diplomático brasileiro.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, o Brasil compreende o Afeganistão primordialmente como *locus* de uma redefinição conservadora e "diversionista" da agenda internacional, que passou a conferir maior ênfase à segurança e à militarização, em prejuízo de prioridades brasileiras, como o comércio e o desenvolvimento[106].

Nossa política afegã, desde então, pode ter sido matizada e modulada pelos reflexos críticos da chancelaria brasileira aos aspectos mais nocivos da ordem internacional pós-Guerra Fria. Ao manter distância segura do Afeganistão e da empreitada político-militar ocidental que o envolve, o Brasil implicitamente se afastou das abordagens míopes de estabilização que privilegiam o uso da força e subestimam a necessidade de diálogo político e

105 Embora o Afeganistão não esteja na agenda da Comissão, o Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas da CCP manteve duas reuniões (2007 e 2015) para examinar a experiência afegã de consolidação institucional.

106 BARBOSA, Rubens Antônio. "Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil".

desenvolvimento socioeconômico; da relativização seletiva do princípio da não intervenção; da tentação de impor modelos políticos liberais por meio de instrumentos hegemônicos[107]; e, em especial, da "terceirização" de tarefas de paz e segurança para alianças militares ou coalizões *ad hoc* de duvidoso mandato, em detrimento do multilateralismo calcado nas Nações Unidas. No raciocínio diplomático brasileiro, a aventura ocidental no Afeganistão se tornou contraexemplo à necessidade de uma ordem mundial multipolar e cooperativa[108].

Essas posições continuam plenamente válidas e atuais. Contudo, passados quinze anos desde a queda do regime talibã, e após três eleições presidenciais democráticas no Afeganistão, o momento pode ser propício para dissociar os dois níveis de análise. Em outras palavras, caberia lidar com o governo e a sociedade do Afeganistão *per se*, com base em julgamento independente, alicerçado nos interesses e valores brasileiros, sobre os méritos e riscos de se relacionar com Cabul – e não de maneira subordinada à preocupação de ordem sistêmica com as sequelas da prolongada intervenção da OTAN na Ásia Central.

Referências

ARANTES JR, Abelardo. "O conflito de 2001 no Afeganistão e suas implicações para a ordem internacional" in *Política Externa*, v. 11, n. 1, p. 41- 65, 2002.

BARBOSA, Rubens Antônio. "Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil" in *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 45, n. 1, 2002.

107 TOURINHO, Marcos. "For Liberalism without Hegemony: Brazil and the Rule of Non-Intervention".

108 PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "Brazil and the Shaping of a Cooperative Multipolar Order".

BATISTA, Paulo Nogueira. "Presidindo o Conselho de Segurança da ONU" in *Política Externa*, v. 1, n. 3, p. 86-99, 1992/1993.

BUZAN, Barry & WAEVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CARRANCA, Adriana, "Ashraf Haidari: 'Brasil tem a chave para estabilizar o Afeganistão" in *O Estado de S. Paulo*, 28 de outubro de 2010.

CREWS, Robert. *Afghan Modern: The History of a Global Nation*. Cambridge: Belknap Harvard, 2015.

FONSECA Jr, Gelson (org). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU 1998-1999*. Brasília: FUNAG, 2002.

GHANI, Ashraf. *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

GOVERNMENT OF AFGHANISTAN. *Realizing Self-Reliance: Commitment to Reforms and Renewed Partnership*. Cabul, 2014.

LESSA, Antonio Carlos e MEIRA, Frederico Arana. "O Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001" in *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 2, jul-dez. 2001.

MANSFIELD, David. *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

MUDABBER, Zabihullah. "Afghanistan's Role in the Central Asia--South Asia Energy Projects" in *The Diplomat*, 12 de julho de 2016.

NAPOLEÃO, Thomaz. "De Bonn a Bonn: uma década de engajamento internacional no Afeganistão pós-Talibã" in *Conjuntura Austral*, v. 4, n. 15-16, 2013.

OLIVEIRA, Ana Paula, UZIEL, Eduardo & ROCHA, Rafael. "A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011" in *Política Externa*, v. 23, n. 4, 2015.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. "Brazil and the Shaping of a Cooperative Multipolar Order" in *Horizons*, n. 2, 2015.

PETERS, S.G., *Preliminary assessment of non-fuel mineral resources of Afghanistan*. USGS, 2007.

RAHIMI, Mohammad Asif. "Afghanistan: Does Brazil Hold the Key to Afghan Stabilization?" in *Eurasianet*, 28 de fevereiro de 2010.

SEIXAS CORREA, Luiz Felipe (org.) *O Brasil e as Nações Unidas, 1946-2011*. Brasília: FUNAG, 2012.

STOKES, Jacob. "China's Road Rules: Beijing Looks West Toward Eurasian Integration" in *Foreign Affairs*, 19 de abril de 2015.

STUENKEL, Oliver. "Recuo ou normalização na política externa brasileira?" in *Folha de S. Paulo*, 18 de abril de 2014, e "O Brasil está abandonando suas ambições globais?" in *Post Western World*, 19 de fevereiro de 2014.

SUHRKE, Astri. *When More is Less: The International Project in Afghanistan*. Nova York: Columbia University Press, 2011.

TELLIS, Ashley. *Reconciling with the Taliban?* Washington: Carnegie, 2009.

TOMSEN, Peter. *The Wars of Afghanistan: Messianic Terrorism, Tribal Conflicts, and the Failures of Great Powers*. Nova York: Public Affairs, 2011.

TOURINHO, Marcos. For Liberalism without Hegemony: Brazil and the Rule of Non-Intervention. *In:* STUENKEL, Oliver & TAYLOR, Matthew. *Brazil on the Global Stage Power, Ideas, and the Liberal International Order*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2015.

ZHOU, Andi. "Can China's 'One Belt, One Road' Save the US in Afghanistan?" In: *The Diplomat*, 11 de março de 2016.

CAPÍTULO 13
O IRÃ CONTEMPORÂNEO: PERSPECTIVA HISTÓRICA E RELAÇÕES COM O BRASIL

Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho[1]

1. Considerações gerais

O Irã, país da Ásia Central igualmente localizado na região que se convencionou denominar, no Ocidente, de Oriente Médio, teve sempre importância estratégica em sua circunstância geopolítica.

Herdeiro de tradições milenares e situado no entroncamento de diversas civilizações (tendo sido a persa, ela própria, uma das mais relevantes e influentes da humanidade), desempenhou papel crucial na história da Antiguidade e na formação dos povos centro-asiáticos e meso-orientais.

Em tempos mais recentes, o país ganhou visibilidade internacional ampliada, nem sempre pelos melhores motivos, mas

1 Rodrigo Alexandre Oliveira de Carvalho é diplomata de carreira desde 1995. Foi diretor de Política Tecnológica do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Na Secretaria de Estado das Relações Exteriores, atuou na Assessoria de Imprensa do Gabinete, no Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos e na Divisão de Integração Regional. Serviu nas Embaixadas em Berlim e em Amã, bem como na Delegação junto à Organização da Aviação Civil Internacional, em Montreal. Atualmente, é chefe da Divisão da Ásia Central e Meridional.

geralmente em estreita correlação com sua inata vocação à relevância, muitas vezes até mesmo projetada, a partir de sua dimensão regional, para o cenário mundial.

É reveladora, a esse propósito, a própria condição geográfica multifacetada de que desfruta o Irã. A leste, o país faz fronteira com o Afeganistão e o Paquistão. A nordeste, seu espaço geográfico é demarcado pelo início do território do Turcomenistão. A oeste, é vizinho do Iraque e da Turquia. Ao norte, divide seus limites com o Azerbaijão e a Armênia, sendo também banhado pelo Mar Cáspio. Ao sul, há as costas do Golfo Pérsico e do Golfo de Omã, separadas entre si pelo Estreito de Ormuz. São sete vizinhos imediatos, sem contar aqueles que dividem com aquela nação o espaço do Mar Cáspio e dos Golfos. Compreende-se, assim, porque o Irã é um país que se encontra na encruzilhada de rotas comerciais entre Europa, Oriente Médio, Cáucaso, Ásia Central, Sudeste e Leste Asiáticos.

O relevo do país presta-se, igualmente, ao papel de instrumento para a compreensão de características suas como nação, bem como da distribuição espacial de sua população. A paisagem iraniana é dominada por cordilheiras acidentadas, que separam diversas bacias hidrográficas ou planaltos. A parte ocidental, mais populosa, é também a mais montanhosa, com cordilheiras como as de Zagros e Elburz (esta última, abriga o ponto mais alto do país, o Damavand, com 5.604 m). A porção oriental compreende, em geral, áreas desérticas inabitadas, como a salina Dasht-e Kavir.

O território do Irã apresenta grandes planícies apenas na costa do Mar Cáspio e na extremidade setentrional do Golfo Pérsico, até seus limites, na desembocadura do rio Arvand (*Shatt al-Arab*). Planícies menores e descontínuas ocorrem no restante da costa do Golfo Pérsico, do Estreito de Ormuz e do Golfo de Omã.

O clima iraniano é, em geral, árido ou semiárido, embora a região ao longo do Mar Cáspio seja subtropical.

Muitos especialistas acreditam que a geografia e o relevo do Irã (e particularmente suas montanhas) terão colaborado para moldar sua história política e econômica, ao longo dos séculos. Como visto, a região montanhosa abriga diversos platôs, onde centros urbanos foram estabelecidos, tendo por base de sustentação a agricultura. O arranjo urbano típico dessas áreas caracterizava-se pela existência de núcleos de maior porte, ao redor dos quais orbitava uma miríade de pequenas vilas, de origem tribal. Cabe relembrar que os recursos hídricos nesses espaços são visivelmente mais generosos do que em outras partes do território iraniano.

Sob o ponto de vista histórico, o Irã atual é, em linhas gerais e simultaneamente, o legado, por um lado, da sofisticada civilização persa e, por outro, da influência islâmica, a qual se sujeitou após a invasão árabe de seu território, no século VII. Pode-se dizer que o país seria, grosso modo, o resultado da mescla e simbiose sincréticas dessas duas significativas referências, do que é prova, por exemplo, o fato de que seu idioma é o farsi, herdado de seu passado persa, mas que é escrito em caracteres árabes, fruto da islamização do país, há quatorze séculos.

O entendimento da realidade iraniana demanda algum conhecimento de sua situação histórica e geográfica, mas não prescinde, por outro lado, de atenção à maneira como o país vem interagindo com a comunidade internacional, nos dias de hoje. Aqueles que tiverem interesse em dedicar-se a essa tarefa serão recompensados com a compreensão de nuances de uma das mais importantes nações do mundo, sob os pontos de vista histórico e estratégico. Também serão brindados com elementos úteis para identificar aspectos da realidade da Ásia Central e do Oriente Médio, assim como do jogo mais amplo das relações internacionais contemporâneas, em que estão naturalmente inseridas aquelas regiões, em posição de particular destaque.

2. Dados históricos

O território atualmente ocupado pelo Irã é habitado desde os tempos pré-históricos. Já a história escrita daquela nação teve início com a antiga Pérsia, por volta de 3.200 a.C. Em 1.500 a.C, aproximadamente, fixaram-se no planalto iraniano vários tribos arianas de origem indoeuropeia, provenientes da Ásia, entre as quais se destacavam os Medos e os Persas. Em 653 a.C., os Medos foram submetidos pelos Citas, povo nômade formado por pastores equestres. Conseguiram, entretanto, libertar-se do jugo Cita, quando passaram a estender sua influência aos Persas.

Em 555 a.C., Ciro, talvez o mais influente líder persa, deu início à insurreição contra Astíages, rei dos Medos, vencendo-o e reunindo sob sua soberania a Pérsia e a Média. O conquistador persa, alcunhado "o Grande", foi o primeiro rei aquemênida e adotou enérgica e ambiciosa política expansionista, mantida por seus sucessores, Cambises II e Dario I (sob a administração deste último, o Império Aquemênida alcançaria seu apogeu). Como resultado dessas conquistas, o Império passou a dominar vasta área, que ia do Vale do Indo ao Mar Negro, incluindo a Palestina e o Egito. Tratava-se, na verdade, do maior império da história da Antiguidade.

Alexandre, o Grande, conquistou a Pérsia, em 331 a.C., acrescentando-a a seu notoriamente vasto império. Após a sua morte, o território persa foi dividido entre seus generais. Essa partilha, que envolveu disputas e litígios, enfraqueceu progressivamente a Pérsia, deixando-a vulnerável e preparando terreno para investidas bélicas de adversários, que viriam mais tarde. Um dos generais de Alexandre fundou a dinastia Selêucida, que durou aproximadamente um século, até que, por conta de sucessivos ataques organizados por persas rebelados, cedeu lugar à formação do Império Parta, em 230 a.C., que prosperou, até o

momento em que se deparou com as colossais forças do Império Romano, a oeste.

O desgaste provocado pelo embate militar com os romanos abriu espaço para que uma província parta localizada no sul do Irã proclamasse independência e anexasse áreas à sua volta. Nascia assim o Império Sassânida, terceira grande dinastia iraniana e que é considerada, por muitos, a era de ouro dos persas (de fato, esse período teve papel determinante na consolidação da identidade nacional iraniana).

O reino sassânida se expandiu sobre os escombros do Império Parta e floresceu, cultivando a memória da grandeza aquemênida. Os sassânidas falavam o idioma pahlavi, ancestral do farsi moderno, e promoveram um modelo de governo baseado no zoroastrismo, uma das mais antigas religiões monoteístas da humanidade, fundada há aproximadamente 3.500 anos, pelo filósofo Zaratustra. Os imperadores sassânidas valeram-se de seu poder absoluto para criar uma hierarquia clerical a serviço do Estado, em um modelo bastante semelhante ao adotado pela República Islâmica atual.

No seu apogeu, o Império Sassânida estendia-se do atual Uzbequistão até o Egito e era invejado por sua sofisticação e desenvolvimento. A Pérsia vivia momento de grande prosperidade comercial, econômica, artística, científica e intelectual, tendo-se tornado um magneto para pensadores de impérios vizinhos, que viam no Império persa um espaço mais seguro e tolerante para o exercício da inteligência.

No campo da política externa, por outro lado, acirrou-se progressivamente o antagonismo entre os sassânidas e seu arquirrival Império Bizantino (herdeiro, como se sabe, do Império Romano no Oriente), o que, somado à manutenção de frentes de batalha contra gregos, a oeste, e hunos e turcos, a leste, enfraqueceu o Império dos persas, ensejando sua invasão posterior por tribos

árabes, movidas pela fé a eles revelada por Maomé e, sobretudo, unidas politicamente sob a bandeira do Islã.

A conquista da Pérsia pelos árabes muçulmanos, entre 641 e 651, levaria à sua integração, como província, primeiro ao Califado Omíada, com sede em Damasco, e, a partir de 750, ao Califado Abássida, com sede em Bagdá.

Apesar da dominação árabe do povo persa, houve frutífero intercâmbio entre as duas culturas, que ficou evidente, por exemplo, na adoção pelo Califado Abássida da organização administrativa sassânida e dos costumes persas. No século X, registrou-se até mesmo um renascimento da literatura persa, fortemente calçada sobre a poesia, tradição que se mantém no Irã atual e que representa, sem sombra de dúvida, um aspecto central da cultura e da identidade daquele país.

Em termos históricos, entretanto, o domínio abássida sobre o Irã durou por curto período. Em 946, a dinastia iraniana Buyida se sobrepôs aos árabes, resgatando a identidade e cultura persas. Nessa época, surgiu a escrita farsi, misto de letras e gramática árabes, com resquícios consistentes do milenar idioma pahlavi. Deste fato deriva o atual alfabeto utilizado no Irã.

No início do século XI, a Pérsia foi novamente tomada por forças estrangeiras. Desta feita, os invasores eram guerreiros sunitas de etnia turca, os seljúcidas, que vinham da Ásia e lançaram as bases ideológicas do que viria a tornar-se mais tarde o Império Turco-Otomano. Os guerreiros turcos acabaram aniquilados, entretanto, pelas invasões mongois, a partir do século XIII. O território persa tornou-se, nesse período, uma área reduzida a ruínas e escombros. Ao final do século XV, a região estava fragmentada entre pequenos Estados, traumatizados pelo rastro de barbárie deixado pelas forças de Gengis Khan e de seus sucessores.

Foi nesse contexto que, entre 1501 e 1736, a Pérsia passou a ser dominada pelos Safávidas. O fundador dessa dinastia, Ismail I, tomou a cidade de Tabriz, transformada em sua nova capital, adotou o título de Xá e passou a reunificar os pequenos Estados persas sob seu controle. Os Safávidas proclamaram o Islã xiita como a religião oficial e, através do proselitismo e da força, converteram a população a essa doutrina religiosa (população esta que, vitimada por anos de violência mongol, estava vulnerável e à busca de amparo e proteção, ainda que fosse de natureza religiosa).

O apogeu dos Safávidas teve lugar durante o reinado de Abas I, que reorganizou o exército e transferiu a capital para Isfahan (distante, por conseguinte, da crescente ameaça turco-otomana). Já o declínio da Pérsia Safávida iniciou-se justamente após a morte de Abas I, durante os reinados de Safi (1629-1642) e Abas II (1642--1667).

Em 1722, a Pérsia foi invadida por tribos afegãs, que tomaram a província de Isfahan. Em 1736, depois de ter expulsado os afegãos, o líder turcomeno Nader Xá, um dos chefes da tribo Afshar, fundou a dinastia dos Afsharidas. Nader Xá alargou seus domínios para leste, tendo invadido a Índia em 1738, onde passou a saquear tesouros locais e transferi-los para o Irã.

A dinastia dos Afsharidas foi sucedida pela dinastia curdo--pérsica Zand (1750-1794)[2], fundada por Karim Khan, um chefe tribal da região de Fars e ex-general das forças de Nader Xá, que estabeleceu sua capital em Shiraz. Karim Khan governou até 1779, em clima de relativa paz e prosperidade. Quando Khan faleceu, entretanto, a dinastia Zand entrou em franco declínio e mostrou--se incapaz de manter a estabilidade que havia herdado dos tempos do líder.

2 Os Zand, que haviam sido exilados por Nader Xá nas estepes da região histórica do Corasão iraniano, retornaram, sob a liderança de Karim Khan, a ocupar seu território original, em Lakestan.

O país conheceria, em seguida, novo período de conturbações, que durou até 1794, quando Agha Muhammad Khan Qadjar, chefe de uma tribo turca, fundou a dinastia Qadjar, talvez a mais perdulária e deletéria da história iraniana. Esta permaneceria no poder até 1921, movendo-se em uma arena onde as novas potências – a Rússia imperial e o Império britânico – exerceriam grande influência política sobre os reis Qadjaridas. O Irã, por outro lado e mesmo nesse período de decadência, conseguiu manter formalmente sua soberania como país.

Durante o reinado de Fath Ali Xá, o país foi derrotado em duas guerras com a Rússia, que tiveram como consequência a perda da Geórgia, do Daguestão, de Bacu e da Armênia caucasiana.

Houve, por outro lado, um período de modernização do Irã, iniciado no reinado do Xá Nasser al-Din, durante o qual se procurou combater a corrupção, foram criadas escolas, abriram-se estradas e introduziram-se o telégrafo e o sistema postal.

Para executar seu plano de modernização, entretanto, o Xá tomou empréstimos colossais no exterior, o que arruinou as finanças do país, situação agravada pelo estilo de vida da Corte, dada à ostentação e ao luxo exacerbados. Ademais, a aspiração por modernizar o país desagradou forças conservadoras, como os clérigos ortodoxos, o que ensejou a Revolução Constitucional Persa de 1905-1921, a derrubada da dinastia Qadjar e a elaboração de uma Constituição que limitava poderes imperiais.

Não se pode ignorar, por outro lado, que também terá colaborado para a queda da dinastia a reputação de descaso de seus representantes com as finanças públicas e, sobretudo, com o bem estar do povo iraniano.

Ascendeu então ao poder o general Reza Khan (posteriormente Pahlavi), em um golpe de estado orquestrado pelos britânicos. O novo líder solicitou formalmente à comunidade internacional,

representada na época pela Liga das Nações, que passasse a referir-se a seu país como Irã ("Terra dos Arianos") e não mais Pérsia. O termo Irã sempre foi, de fato, mais frequente entre os iranianos, para denominar seu próprio país.

Em 1941, o Reino Unido e a União Soviética invadiram o Irã, de modo a assegurar para si próprios os recursos petrolíferos locais. Os Aliados forçaram o Xá a abdicar em favor de seu filho, Mohammad Reza Pahlavi, em quem enxergavam um governante que lhes seria mais favorável. Em 1953, após a nacionalização da empresa petrolífera *Anglo-American Oil Company*, o conflito subsequente entre o Xá e o primeiro-ministro nacionalista Mohammed Mossadegh levou à deposição e prisão deste último, com apoio de potências ocidentais. Este último fato é visto no Irã, até hoje e por muitos, como uma traição à pátria iraniana.

O reinado do Xá tornou-se progressivamente ditatorial, especialmente no final dos anos setenta. Com apoio estadunidense e britânico, Reza Pahlavi continuou a modernizar o país, mas sua insistência em esmagar a oposição do clero xiita tradicional e dos defensores da democracia fez com que perdesse legitimidade e sustentação, o que deu ensejo à Revolução Islâmica que o derrubaria.

Em 1979, retornou à Teerã, proveniente da França, o líder religioso Aiatolá Ruhollah Khomeini, após 14 anos no exílio, para dar início à Revolução Islâmica. Ressalte-se que o Aiatolá já se havia engajado, bem antes de sua chegada, em intensa campanha subterrânea contra o regime do Xá, tendo como ferramentas o proselitismo e a colaboração de clérigos xiitas carismáticos, atuantes em todo o território iraniano, sobretudo junto à população mais carente.

Apoiada, na sua fase inicial, pela maioria da população e por diferentes facções ideológicas, a Revolução provocou a fuga do

Xá Reza Pahlavi e a instalação do Aiatolá Khomeini como líder máximo do país. Estabeleceu-se, em seguida, uma República Islâmica, com leis conservadoras inspiradas na xaria, o rígido código legal e moral do Islã, e sob controle do clero xiita ortodoxo. Os governos iranianos pós-revolucionários passaram a criticar abertamente o Ocidente e os Estados Unidos, em particular pelo apoio dado ao Xá. A oposição ao regime dos Aiatolás passou a ser duramente reprimida, o que causou desilusão em parcelas da população inicialmente engajadas nessa nova alternativa política, sobretudo no seio da intelectualidade local.

O regime de Teerã passou posteriormente a apoiar grupos militantes anti-Ocidente, como o Hezbollah, no Líbano, com base no conceito de "exportação da Revolução". A partir de 1980, o Irã e o Iraque enfrentaram-se numa guerra destruidora, provocada pelos iraquianos, ansiosos por combater a expansão da Revolução e convencidos de que a República Islâmica estava enfraquecida e vulnerável. Com apoio ocidental, o Iraque deu início a um conflito desgastante e cruel, que teve a duração de oito anos e que fez expressivo número de vítimas civis. O líder iraquiano Saddam Hussein acreditava que a invasão do Irã seria tarefa fácil, fato que evidenciou profundo desconhecimento do caráter nacional iraniano, construído sobre a noção de tenacidade e em conceitos como o martírio, o sacrifício e a autoimolação, herdados do xiismo persa.

No plano interno, as crescentes diferenças entre o estamento clerical ortodoxo e as facções ideológicas de vanguarda que inicialmente apoiaram a Revolução Islâmica deram origem ao atual embate entre reformistas e conservadores, que passaram a enfrentar-se na esfera política. A vitória de Mahmoud Ahmadinejad, na eleição presidencial de 2005, causou o recrudescimento das tensões entre o Irã e países ocidentais, em especial no que se refere ao

Programa Nuclear Iraniano, o que agravou as cisões políticas internas. Em 2009, Mahmoud Ahmadinejad reelegeu-se, sob suspeitas internacionais de fraude, fato que incitou revoltas entre a população iraniana, energicamente reprimidas pelas autoridades (fato que foi interpretado por alguns especialistas como evidência da absoluta fragilidade democrática do país).

No ano de 2013, o clérigo moderado Hassan Rouhani foi eleito presidente do Irã, ainda no primeiro turno, ao derrotar com 72% dos votos outros três candidatos conservadores. A eleição foi realizada em meio a uma grave crise econômica, provocada pelas sanções internacionais impostas ao Irã, em decorrência de seu polêmico programa nuclear (e quatro anos após a vitória, contestada nas ruas, do conservador Ahmadinejad).

A economia do Irã tem experimentado um crescimento lento, porém consistente, desde o acordo histórico com o Grupo P5 + 1 (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China, mais a Alemanha), de julho de 2015, sobre o programa nuclear do país. O chamado "Joint Comprehensive Plan of Action" – JCPoA – contempla, desde janeiro de 2016, a suspensão das sanções multilaterais e unilaterais secundárias[3] relacionadas ao dossiê nuclear iraniano, desde que se garanta o caráter pacífico do referido programa.

O percurso até a plena integração do Irã à comunidade internacional tem-se mostrado, por outro lado, repleto de percalços e desafios, sendo um dos mais importantes e prementes sua reinserção no sistema financeiro internacional, de modo que possa retomar normalmente seu comércio exterior com outras nações.

3 O levantamento das sanções unilaterais secundárias abrange apenas empresas e indivíduos que não sejam norte-americanos, interessados em realizar negócios com parceiros iranianos, em outras moedas, que não sejam o dólar estadunidense (a exemplo de empresas europeias, como a Airbus, que entregou recentemente a primeira aeronave adquirida no período pós-JCPoA à estatal Iran Air). As sanções primárias ainda aplicadas pelos Estados Unidos continuam a restringir a conformação de laços comerciais entre empresas iranianas e norte-americanas.

A existência de sanções unilaterais, sobretudo norte-americanas, relacionadas a temas como financiamento ao terrorismo e inobservância de direitos humanos, ainda representam considerável obstáculo à realização desse objetivo. Não se pode descartar, ademais, a possibilidade de eventual reorientação da política externa dos Estados Unidos em relação ao Irã, a partir de 2017.

3. Situação política interna

O presidente Hassan Rouhani elegeu-se, em junho de 2013, com base em uma plataforma que previa, em política externa, a defesa de maior engajamento do Irã com a comunidade internacional, resolução da questão nuclear e o fim das sanções internacionais, aproximação com países vizinhos e aumento do protagonismo no entorno regional. Já em política interna, a plataforma de Rouhani contemplava a recuperação da economia, a promoção do desenvolvimento social e econômico e avanços na questão dos direitos humanos.

Na primeira metade de seu governo, Rouhani priorizou a resolução da questão nuclear e enfrentou oposição de conservadores, bem posicionados no Parlamento (*Majlis*), no Judiciário e no *establishment* religioso. O presidente assumiu o governo com parlamento de maioria (dois terços) conservadora e, com frequência, teve de lidar com resistências de influentes membros do Poder Judiciário, do aparato de segurança e da cúpula religiosa, sobretudo ao procurar avançar em pautas relacionadas a direitos humanos e liberalização de costumes, caras a setores reformistas que ajudaram a elegê-lo.

O presidente iraniano contou, por outro lado, com o estratégico apoio do presidente do parlamento, Ali Larijani, principalista moderado, que desempenhou papel essencial na

articulação parlamentar, inclusive para a ratificação do "Joint Comprehensive Plan of Action" (que, como visto, equacionou a questão do Programa Nuclear Iraniano, perante a comunidade internacional).

A assinatura do JCPoA representou, aliás, não só vitória da diplomacia de Rouhani, como também alterou o equilíbrio de forças políticas internas. Eleições parlamentares e para a Assembleia dos Sábios, realizadas em fevereiro de 2016, fortaleceram seu governo. Houve um segundo turno das eleições para o *Majlis*, em abril, que resultou na conquista de um total de 42 por cento dos 290 assentos disponíveis, por aliados de Rouhani. A vantagem pode ser ainda maior, já que os candidatos independentes, em sua maioria simpáticos à atual Administração, levaram 30 por cento dos assentos. Some-se a isso o fato de que a vitória do grupo moderado--reformista foi incontestável em Teerã: todos os 30 assentos reservados à capital foram ocupados, em primeiro turno, pela coalizão pró-governo. Importantes parlamentares conservadores da oposição deixaram de ser eleitos e ficaram, portanto, fora do jogo político.

Em maio, Ali Larijani foi reeleito presidente do Parlamento, fato que, se por um lado pareceria a Rouhani menos auspicioso do que a esperada eleição do candidato reformista derrotado, Mohamad Reza Aref, por outro garante a continuidade de um apoio que tem sido de grande valia para o encaminhamento da pauta de avanços legislativos de interesse do atual presidente. A reeleição de Larijani representaria, nesse sentido, e apesar das aparências, o fortalecimento da bancada pró-governo (turbinada, inclusive, pela conquista de 29 cadeiras adicionais no segundo turno das eleições parlamentares, em abril de 2016).

A expectativa era a de que a consolidação do bloco de Rouhani servisse como catalizador para os parlamentares ditos

independentes ou que representam minorias religiosas, o que poderia eventualmente propiciar ao governo maioria confortável no *Majlis,* pré-requisito para dar celeridade ao processo de reformas desenhado pela gestão do atual mandatário iraniano.

Já na Assembleia dos Sábios, um importante colegiado, composto por 88 clérigos e encarregado de supervisionar e escolher o Líder Supremo, o resultado de fevereiro de 2016 também favoreceu a coalizão pró-governo, ao reeleger Rouhani e fortalecer a figura do Aiatolá Hashemi Rafsanjani, então importante personagem política no Irã, ex-presidente da República Islâmica e ex-comandante da Guarda Revolucionária, alinhado ao grupo moderado-reformista. Rafsanjani faleceu no início de 2017.

Na ocasião da referida votação, o ex-presidente, além de ter sido o clérigo mais votado em Teerã, logrou relevante vitória no pleito, que excluiu dois de seus principais opositores ultraconservadores, os Aiatolás Mohammad-Taqi Mesbah-Yazdi e Mohammad Yazdi (este último, presidente da Assembleia no último mandato).

Avaliou-se que o resultado da eleição para a Assembleia dos Sábios teria peso essencial na definição dos rumos ideológicos da República Islâmica, em contexto de abertura do país. Embora não tenha responsabilidade direta sobre as políticas de governo, o órgão exerce a função de intérprete e defensor dos princípios reitores da Revolução e instância máxima de assessoramento do líder. A expectativa era de que a sólida presença de membros mais próximos de Rouhani no seio do colegiado poderia contribuir para equilibrar a distribuição do poder entre o líder supremo e o presidente da República e para fixar os parâmetros do relacionamento entre os dois atores responsáveis pela condução política do país.

O recente falecimento de Hashemi Rafsanjani, entretanto, foi visto por especialistas como desfavorável à Administração

Rouhani, em decorrência do importante papel desempenhado pelo clérigo e ex-presidente na Assembleia dos Sábios, afinado com a agenda do atual governo.

De qualquer forma, o grupo de Rouhani celebrou o resultado das eleições parlamentares e na Assembleia dos Sábios, quando Rafsanjani ainda era vivo. Ao contar com Parlamento mais alinhado a seu governo (e possível maioria), o presidente acreditava que poderia dedicar o restante de seu mandato à realização de reformas necessárias à retomada do crescimento econômico no período pós-sanções e, caso fosse bem-sucedido, preparar sua reeleição, no pleito de maio de 2017.

Embora seja ainda difícil antever os resultados do processo político em curso, sobretudo no tocante ao quadro eleitoral de maio vindouro, é possível especular sobre seus desenvolvimentos no futuro próximo. As últimas eleições parecem ter logrado consolidar uma base política importante para o presidente Rouhani, independentemente do desaparecimento de Hashemi Rafsanjani. A coalizão formada entre principalistas moderados e reformistas, ao congregar elementos tradicionais do *establishment* político local (a "direita" principalista, principal facção política da República Islâmica) e defensores de mudanças no regime (a "esquerda" reformista), constitui bloco centrista de peso, capaz de apoiar as propostas de reforma econômica e social que o governo Rouhani pretendia promover.

Há que se ter em conta, de qualquer forma, o balanço que será feito a propósito do sucesso econômico efetivamente alcançado pelo governo Rouhani, a partir do levantamento das sanções relativas ao dossiê nuclear iraniano, fato que terá o potencial de selar seu destino político, caso a população e as autoridades iranianas considerem que as expectativas de prosperidade das

autoridades e da população iranianas, suscitadas pelo advento do JCPoA, tenham sido eventualmente frustradas.

Cabe avaliar, por conseguinte, o risco de que um eventual insucesso de Rouhani nessa área venha a fortalecer seus adversários políticos, bem como fornecer combustível para uma guinada iraniana favorável à radicalização e ao sentimento antiocidental. O risco parece distante, mas deve ser levado em conta nas avaliações políticas sobre o assunto.

4. Circunstância internacional

Os esforços recentes do Irã, com vistas à redinamização de seu relacionamento com a comunidade internacional, têm-se desenvolvido sob o signo do levantamento das sanções multilaterais relacionadas ao dossiê nuclear daquele país.

Em julho de 2015, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou Resolução que endossou o Plano de Ação Conjunto Abrangente (denominado, como já mencionado, "Joint Comprehensive Plan of Action" – JCPoA, negociado por Teerã com países do P5+1, que são os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, mais a Alemanha).

Após diversas etapas preparatórias, o chamado "Dia da Implementação" do JCPoA teve lugar em 16 de janeiro de 2016, como recompensa por ter o Irã cumprido, até aquela data, todas as obrigações previstas no referido Plano, relativas às limitações impostas a seu Programa Nuclear (restrições cujo propósito, como conhecido, era o de assegurar a natureza pacífica do referido Programa).

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, por sua vez, recebeu relatório da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA, que confirma ter o Irã observado o disposto no JCPoA, o que

ensejou o levantamento das sanções internacionais aplicadas ao Programa Nuclear Iraniano, em seu formato original.

Apesar de ainda haver relativo regime de "sanções brancas", impostas unilateralmente pelos Estados Unidos (agravado pela existência de sanções residuais norte-americanas ao Irã, em temas alheios ao dossiê nuclear, como direitos humanos e apoio ao terrorismo), a tendência é, até o presente momento, a de que se normalizem progressivamente as relações daquele país centro-asiático e médio-oriental com a comunidade internacional, no médio e longo prazos.

Deve-se assinalar que, embora o cenário internacional pareça menos favorável hoje do que no momento em que foi assinado o JCPoA, as autoridades iranianas parecem ainda estar trabalhando a partir desse cenário mais otimista.

Nesse contexto, ao Irã interessa explorar, já no futuro próximo, caminhos para promover o fortalecimento de seus laços econômico-comerciais com o mundo, fazendo-se valer, inclusive, de sua vital importância geopolítica e estratégica, seja em seu contexto imediato, seja no cenário mais amplo das relações internacionais contemporâneas. A atual política externa iraniana reflete, nessas circunstâncias e em larga medida, a tentativa de transformar a excelente oportunidade que é o JCPoA em resultados concretos para a combalida economia iraniana, fragilizada por anos de restrições financeiras e econômico-comerciais.

Há que se considerar, por outro lado, o fato de que o Irã é um país peculiar. Ressalte-se que se trata do único grande país da Ásia Central e do Oriente Médio a adotar o xiismo, minoritário no Islã. Sua atuação regional pauta-se, por conseguinte, pela necessidade de evitar o isolamento, sobretudo ante a articulação de grandes países sunitas, cujas iniciativas regionais tendem a excluir o Irã, favorecendo a cisão do mundo muçulmano.

Como verificado, ao contrário das outras potências regionais, o Irã de certa forma tem obtido sucesso em equacionar seus principais desafios internos, sobretudo a partir da conclusão do acordo nuclear. Vê-se, por conseguinte e até o presente momento, em condições de impulsionar sua projeção regional e internacional. Essa situação tem suscitado certa inquietação entre potências sunitas, como a Arábia Saudita, que vê com ressalvas a ascensão iraniana (e da influência xiita).

Embora polêmica, a estratégia de atuação do Irã no Oriente Médio, em países como Iraque, Síria, Líbano e Iêmen, apoiando seja grupos xiitas (como o Hezbolah libanês ou os houthis, no Iêmen) ou aliados estratégicos também marginalizados no Islã (como os alauítas, na Síria, ou os xiitas iraquianos), teria como um dos principais propósitos facilitar a conformação de um eixo de entrada na região, que serviria, entre outros objetivos, como corredor de proteção frente ao radicalismo sunita.

O eventual êxito da estratégia de isolamento iraniano, promovida por rivais regionais, representaria, em última instância, ameaça à própria dimensão e identidade meso-oriental do Irã, o que não é aceitável para Teerã.

No tocante, especificamente, à sua dimensão centro-asiática, caberia destacar, em particular, o relacionamento do Irã com seus dois vizinhos imediatos a leste, Paquistão e Afeganistão. Irã e Paquistão mantêm relação permeada por contradições. Os países têm histórico de apoio recíproco em momentos determinantes (em 1947, o Irã foi o primeiro país a reconhecer a independência do Paquistão e, durante a guerra Irã-Iraque, Islamabad prestou discreto apoio a Teerã), cooperam na repressão ao tráfico de drogas e à ação de grupos separatistas baluchis atuantes na fronteira, além de manterem importante projeto conjunto em integração energética, que prevê a construção de gasoduto para transporte

de gás iraniano ao mercado paquistanês. Ambos países atuaram conjuntamente no apoio ao Afeganistão, após a invasão norte-americana, e abrigam as maiores comunidades de refugiados afegãos no mundo.

Há, por outro lado, divergências consideráveis no relacionamento bilateral. O Paquistão, país de maioria sunita, é aliado dos Estados Unidos e da Arábia Saudita, de quem recebe substancial ajuda financeira, e ainda mantém relação aparentemente ambígua com o Talibã, cuja ortodoxia sunita é considerada ameaça à segurança iraniana. O Irã, por sua vez, tem boas relações com a Índia, que investe no porto iraniano de Chabahar, com o propósito de acessar o Afeganistão, evitando o território paquistanês.

A despeito das diferenças, as relações entre Irã e Paquistão vivem momento positivo. Em março de 2016, o presidente Rouhani realizou a primeira visita de um presidente iraniano ao Paquistão em mais de uma década, acompanhado de delegação governamental e empresarial. A visita, apesar de criticada por parte da imprensa iraniana como "improdutiva", resultou na assinatura de Plano Estratégico de Cooperação Comercial quinquenal e em acordos de cooperação em educação, cultura e saúde.

Já no que se refere ao Afeganistão, desde a invasão norte-americana, o Irã desempenha papel importante naquele país, com o qual compartilha história, língua e cultura. Colaborou com os EUA no estabelecimento do governo afegão pós-Talibã e participou ativamente da reconstrução do país. Como se sabe, o Irã, que não reconhecia o governo Talibã no Afeganistão, beneficiou-se de sua queda, embora seja ferrenho crítico da presença americana no país. A influência iraniana sobre a política afegã, em especial sobre partidos ligados a minorias próximas ao Irã, gera desconforto entre alguns políticos locais, que acusam Teerã (e também Islamabad) de agir para "enfraquecer" o país. A região norte e oeste do Afeganistão,

de maioria de língua dari, derivada do farsi, é considerada área de influência do Irã (o sul e o leste sofreram influência do Paquistão, por abrigarem populações pashtun e baluchi).

O comércio bilateral e os investimentos iranianos no Afeganistão, em áreas como infraestrutura, agricultura e saúde, aumentaram consideravelmente desde o fim do regime Talibã. O Afeganistão é hoje o 4º principal destino das exportações "non-oil" iranianas, que somaram 2,57 bilhões de dólares, em 2015. Como visto, o Irã também abriga numerosa comunidade de refugiados afegãos (cerca de 3 milhões, um terço dos quais documentados), que representam cerca de 97% do total de refugiados no país. A política adotada pelas autoridades iranianas para os refugiados afegãos é reconhecida pelo ACNUR.

Outro tema relevante no relacionamento bilateral é o controle da fronteira, sujeita a instabilidades, decorrentes do tráfico de drogas e da atividade de grupos terroristas. O Afeganistão é a principal origem dos entorpecentes que transitam pelo Irã, o que faz com que Teerã adote política severa de combate a estupefacientes, ademais da pena de morte, em muitos casos. O país também é palco de atividades do Talibã e tem sido apontado como um dos principais focos de arregimentação de militantes do autodenominado Estado Islâmico ou Daesh. O Irã entende que a fragilidade institucional do jovem governo afegão, bem como a ausência de desenvolvimento econômico-social, cria ambiente favorável ao fortalecimento de grupos terroristas radicais. Mantém, por conseguinte, as áreas de fronteira com o Afeganistão sob permanente vigilância, sujeitas a esquema de segurança especial. Procura, igualmente, favorecer a estabilidade do país vizinho e a cooperação bilateral em segurança fronteiriça.

Caberia destacar, por fim, a atuação conciliadora do Irã em relação ao antigo conflito entre seus vizinhos do norte, Armênia

e Azerbaijão, em relação ao território de Nagorno Karabah. De maneira geral, o Irã tem interesse em evitar o recrudescimento do conflito, o que geraria mais instabilidade naquela área, vista por Teerã como parte do "Grande Irã" histórico (ressalte-se que essa concepção iraniana refere-se exclusivamente à dimensão cultural de seu relacionamento com os referidos países, já que o Irã não reivindica qualquer reintegração territorial em relação às áreas geográficas em apreço). O fato de haver minorias étnicas provenientes daqueles países em seu território também estariam a justificar essa postura, que se tem refletido nas várias gestões recentes de alto nível do Irã, a favor de uma solução negociada para o diferendo armênio-azeri.

5. Situação econômica e comércio exterior

A economia iraniana é a segunda maior do Oriente Médio e do Norte da África (MENA), a 26ª do mundo, em termos de Produto Interno Bruto, e a 18ª global, em Paridade do Poder de Compra (registre-se que a maior economia do MENA é atualmente a da Arábia Saudita). Em 2015, o comércio internacional somou US$ 143,3 bilhões, dos quais US$ 67,7 bilhões foram importações.

As sanções restringiram profundamente as exportações iranianas. Em 2011, ápice recente do comércio internacional do país, a corrente de comércio foi de US$ 176 bilhões, sendo que as importações iranianas somaram US$ 59,5 bilhões, montante relativamente próximo ao patamar atual.

É a seguinte a origem das principais importações iranianas (2015), por ordem de valor: Emirados Árabes, China, Coreia do Sul, Turquia e Índia, com valores acima de US$ 2,5 bilhões. Dados sobre comércio bilateral com Emirados Árabes Unidos, Turquia, China e Suíça via de regra ocultam triangulação comercial, com o objetivo

de contornar sanções. O Irã é grande importador de suprimentos industriais, bens de capital, alimentos e outros bens de consumo.

Mesmo impondo sanções unilaterais, alguns países registraram crescimento de seu comércio com o Irã: a Alemanha incrementou em 30% suas exportações ao país (cujo total foi de 2,4 bilhões de euros) e, segundo a alfândega iraniana, o ingresso de produtos oriundos dos Estados Unidos, equivalente a 110 milhões de dólares, elevou-se em 27,45%, nos últimos nove meses de 2014, comparativamente ao período anterior.

É o seguinte o destino da maior parte das exportações iranianas, compostas majoritariamente de petróleo, por ordem de valor (2014): China, Índia, Turquia, Japão e Coreia do Sul. O montante, no período em tela, alcançou o patamar de US$ 4 bilhões.

Pela primeira vez, em 37 anos (desde a Revolução Islâmica), o país registrou superávit na balança comercial de produtos não relacionados a petróleo e derivados. Estatísticas locais apontam que, entre 21 de março de 2015 e março de 2016 (ano 1394, na cultura local), o Irã registrou superávit de US$ 946 milhões. As exportações, no período, somaram US$ 42,4 bilhões, tendo as importações alcançado 41,4 bilhões.

Há grande potencial de crescimento da economia iraniana, no curto, médio e longo prazos. Além de grandes reservas de petróleo, gás e minério, o Irã conta com indústria significativa e diversificada, população jovem e qualificada, agricultura competitiva e sistema de ciência, tecnologia e inovação estruturado. Espera-se que o levantamento das sanções ao país e a regularização de seu comércio internacional venha a impulsionar a expansão do PIB iraniano, em 2017.

Cientes dessas possibilidades, grande número de delegações de alto nível passou a visitar o Irã, a partir de julho de 2015 (portanto, após o advento do JCPoA) em busca da revitalização das

relações comerciais, acesso ao mercado iraniano e oportunidades de investimento. A maior parte das referidas delegações é composta por empresários europeus, chineses e russos. O Brasil enviou delegação àquele país em outubro de 2015, capitaneada pelo então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior brasileiro.

É importante que ressaltar que, malgrado o regime de sanções secundárias vigente, a empresa norte-americana Boeing celebrou acordo de venda de 80 aeronaves para o Irã, transação com valor estimado em US$ 16,6 bilhões.

Ressalte-se, ademais, que a Airbus europeia entregou, em janeiro de 2017, a primeira aeronave adquirida pela estatal Iran Air, no contexto de amplo contrato para a renovação da frota da referida empresa.

A economia iraniana é, por outro lado, acentuadamente dependente do setor público (61%), cuja presença manifesta-se por intermédio de associações e fundações religiosas, lideradas por influentes clérigos xiitas, empresas de propriedade e direção da Guarda Revolucionária e empresas públicas ou privadas com participação societária estatal. Outra limitação é fato de que as receitas de exportação de petróleo ainda constituem parte importante do orçamento público.

Entretanto, apesar de contar com grandes reservas de petróleo (4ª maior no mundo) e de gás natural (2ª maior no mundo), a economia iraniana como um todo se caracteriza por baixa dependência do setor. Esse cenário é, sobretudo, resultado do contexto de sanções vigentes nos últimos cinco anos, fato que obrigou o governo local a buscar formas criativas de minimizar a referida dependência, já que o setor petrolífero está diretamente vinculado ao mercado externo, até então bastante restrito para exportações iranianas.

O Irã sofreu considerável impacto, por conta das sanções vinculadas a seu programa nuclear, especialmente em 2012. Nesse período, aliados mais próximos dos EUA aderiram às sanções unilaterais norte-americanas contra o país. Na ocasião, ampliou-se o monitoramento e penalidades relativos à realização de operações financeiras com o país centro-asiático.

Apontam analistas que teria havido, ademais, desacertos na gestão macroeconômica do governo Ahmadinejad, agravando a já delicada situação. O sistema financeiro iraniano sofreu, ainda, sérios desequilíbrios, decorrentes das restrições internacionais. Registrou-se alta da inflação e crise de liquidez, devido ao congelamento de recursos externos e à corrida por imobilização do capital doméstico. No plano microeconômico, houve acentuada desarticulação interna, marcada pela multiplicação desordenada de atores financeiros, desrespeito às regras regulatórias, baixa transparência das operações e endividamento excessivo.

Por outro lado, o levantamento das sanções, a partir do JCPoA, poderá conferir à economia local impulso considerável, por conta de três fatores: significativa redução dos custos de transação com o Irã (segundo estimativas, durante as sanções a triangulação de operações comerciais e financeiras as encareciam em pelo menos 10%); aumento da produção e retomada de exportações de petróleo e gás, especialmente para o mercado europeu, a Ásia e a Oceania, e descongelamento de ativos financeiros iranianos no exterior, cujas estimativas são de que oscilem em torno de US$ 100 bilhões, pertencentes majoritariamente ao setor privado e, em menor monta, ao governo.

No tocante especificamente ao setor de petróleo e gás, caberia mencionar que, por conta das sanções, as exportações iranianas chegaram a ser reduzidas para o patamar de menos de 1 milhão *bpd* (barris diários), o que representou perdas diretas da ordem de

US$ 160 bilhões. A limitação de receitas dessa fonte, bem como o bloqueio a investimentos estrangeiros no setor, resultaram em um custo indireto de US$ 500 bilhões (valor que, estimam autoridades do Irã, seria atualmente necessário para recompor minimamente o parque industrial e logístico local na área petrolífera e para expandir sua produção, até 2020, quando idealmente seria alcançada a estabilização).

A retomada de exportações petrolíferas tem ocorrido, de qualquer modo, em ritmo acelerado, em especial pelo restabelecimento do comércio com a Europa (que absorvia 42% das vendas, antes das sanções). China, Coreia do Sul, Índia e Japão também figuram como compradores relevantes.

O mercado internacional receava que a retomada das exportações iranianas de petróleo pudesse provocar redução ainda maior no preço da *commodity*, então no patamar de US$ 30 o barril. A Venezuela, com apoio do Catar e do Iraque, busca acordo entre Arábia Saudita e Rússia, para congelar a produção nos níveis de janeiro de 2016. O Irã aceitaria integrar acordo dessa natureza, mas apenas após retomar níveis de produção pré-sanções. A Rússia reconheceu esse direito, mas a Arábia Saudita, até o momento, oferece resistências.

É naturalmente prioridade iraniana atrair investimentos internacionais para modernizar e ampliar o parque industrial de petróleo e gás, em todos os segmentos – extração, transporte e refino. O Irã planeja captar entre 100 e 200 bilhões de dólares, por meio do lançamento de títulos financeiros exclusivos para investimento no setor. Está sendo elaborado, nesse sentido, novo modelo de contrato – o "Iran Petroleum Contract" (cujo lançamento vem, por outro lado, sendo progressivamente adiado).

Sobre o "Contract", especula-se que o país estaria a aguardar contexto econômico propício para seu lançamento, do que

dependeria a definitiva regularização das suas relações bancárias com o sistema financeiro internacional. Cogita-se, ainda, que o Irã estaria a estudar cuidadosamente o potencial de atratividade do novo contrato, junto às grandes empresas de petróleo no mundo.

No tocante ao desenvolvimento iraniano, de um modo geral, o governo Rouhani deverá, na segunda metade de seu mandato, buscar avanços econômicos substantivos, de cujo sucesso depende sua possível reeleição em 2017. Para tanto, e como sinalizado, conta com o fundamental apoio da virtual maioria do Parlamento, no contexto de governo de coalização formado entre reformistas e figuras de centro, no espectro político local.

Para cumprir seu plano de trabalho, o presidente iraniano precisará, de qualquer forma, dar início a ampla revisão do arcabouço jurídico pertinente, bem como enfrentar resistências de atores econômicos direta ou indiretamente vinculados ao setor público, tais como fundações religiosas e a Guarda Revolucionária.

Procurará, ademais, buscar o fortalecimento do poder regulatório do Banco Central, aproximar ou unificar as taxas de câmbio hoje praticadas (oficial e paralelo) e combater a inflação. A inflação, em 2013 (no auge das sanções e ano anterior à posse de Rouhani), atingiu 42%. Em 2014, recuou para 16%. O Banco Central Iraniano apontou para um índice de inflação de 12,6%, em fevereiro de 2016. A meta é concluir o ano persa 1395 (21 de março de 2016 à 20 de março de 2017) com inflação na casa de um dígito.

O mandatário iraniano tenciona ainda combater o contrabando e rever a política de tarifas para o comércio exterior. Será necessário, igualmente, reestruturar o sistema tributário doméstico, buscando ampliar a arrecadação de impostos e assim reduzir a dependência do orçamento público em relação às receitas oriundas das exportações de petróleo.

O governo iraniano estará empenhado em promover a ampliação da participação do setor privado na economia, tanto por meio da atração de investidores internacionais, quanto pela melhora do ambiente de negócios para o capital privado nacional. Caberá resguardar e aperfeiçoar as condições para participação das pequenas e médias empresas iranianas, uma das marcas do perfil produtivo do país e grandes geradoras de emprego e renda. Como indicado, também é prioridade do governo atrair investimentos externos e internos para reestruturar e ampliar os setores de petróleo e gás, bem como de aviação, mineração, logística e turismo.

A administração Rouhani deverá redobrar esforços também para reduzir o desemprego, cujo índice, no último semestre de 2015, atingiu 10,7%. Como sua população é predominantemente jovem, no futuro próximo o Irã precisará criar 655 mil novos empregos por ano, de modo a estabilizar o referido índice de desocupação e evitar seu crescimento (ou um milhão de novos empregos por ano, caso tencione reduzi-lo para apenas um dígito).

Uma população cada vez mais escolarizada tem tido dificuldade de encontrar trabalho condizente com seu nível de qualificação, em território iraniano. Mais de 150 mil jovens com educação superior deixam o país todos os anos, em um verdadeiro movimento de "brain drain". Apenas 40% da população economicamente ativa está no mercado de trabalho. Embora não existam dados absolutamente precisos, é possível dizer que há significativo contingente de trabalhadores na economia informal, em ocupações temporárias ou até mesmo em empregos regulares, mas que não contribuem para a previdência social local.

Outro tema central para a retomada do dinamismo da economia iraniana, de importância particularmente estratégica, é o equacionamento de suas dificuldades bancário-financeiras na arena internacional. Ainda não foram plenamente reestabelecidas

as operações entre bancos iranianos e o sistema financeiro internacional, o que tem prejudicado enormemente aquele país. Bancos estrangeiros temem pela possibilidade de sofrerem elevadas multas por parte de autoridades dos EUA (na figura do "Office of Foreign Assets Control", o OFAC do Tesouro norte-americano), cujo levantamento de sanções parece não ter sido plenamente efetivo. O OFAC prossegue com o monitoramento das transações bancárias com o Irã, em razão de outras sanções unilaterais dos EUA contra o país, não relacionadas ao dossiê nuclear. O impasse ganhou a opinião pública local, no final de março, ocasião em que o líder supremo, Ali Khamenei, fez críticas explícitas aos Estados Unidos nesse tópico, durante sua mensagem de fim de ano.

A falta de clareza sobre a saúde do sistema financeiro iraniano e sobre a compatibilidade de seus métodos com práticas internacionais consagradas ("compliance") é também um dos empecilhos para a regularização de sua reinserção no sistema bancário internacional. É prioridade do governo reformar regras e aumentar a fiscalização no setor, com vistas a garantir sua credibilidade e, assim, facilitar a reintegração financeira do Irã.

No que se refere ao relacionamento comercial Brasil-Irã, deve-se destacar que o intercâmbio bilateral vinha logrando aumentos progressivos, até 2011, quando a corrente de comércio alcançou seu ápice, no patamar de USD 2,3 bilhões.

No entanto, desde 2012 e em razão do impacto provocado pelas sanções impostas ao país, houve progressiva dificuldade em expandir e diversificar os fluxos de comércio e em estimular iniciativas bilaterais de investimento. O comércio iraniano-brasileiro reduziu-se, por conseguinte, quase à metade de seu máximo patamar histórico, recuando para apenas US$ 1,6 bilhões, em 2015.

Embora as exportações do Brasil para o Irã se concentrassem em produtos do agronegócio (sobretudo milho, açúcar, soja e carnes), não abrangidos pelas sanções da ONU, a imposição de sanções unilaterais por parte dos EUA às instituições financeiras iranianas afetou a disponibilidade de linhas de crédito para dar sustentação ao comércio entre os dois países.

O levantamento das sanções contra o Irã deverá ensejar novas oportunidades de expansão e diversificação do comércio bilateral. As trocas bilaterais atuais, situadas muito aquém de seu patamar histórico, são excessivamente concentradas em poucos produtos primários, bem como caracterizadas por grande assimetria a favor do Brasil (no primeiro semestre de 2015, as exportações brasileiras representaram 99,7% da corrente de comércio total, que era de US$ 892 milhões).

Os principais produtos exportados pelo Brasil para o Irã foram milho, carnes, soja e açúcar, responsáveis pela quase totalidade da pauta. As exportações iranianas ao Brasil, por sua vez, concentram-se em frutas secas, utensílios de cozinha, pistache e tapetes.

O Irã tem buscado diversificar seus fornecedores de grãos (há uma aproximação em curso com o Cazaquistão), o que pode vir a comprometer parcialmente vendas brasileiras. Por outro lado, na visita que efetuou ao Irã, em dezembro de 2014, o então ministro da Agricultura, Neri Geller, logrou obter o levantamento das barreiras sanitárias que pesavam contra as exportações de carne bovina brasileira para o mercado iraniano (por conta de foco da doença BSE detectado no Brasil, naquela ocasião).

Os setores que parecem apresentar maior potencial de expansão para exportações brasileiras dirigidas ao o Irã são os de aviação (a renovação da frota aérea civil iraniana é prioridade governamental e deverá envolver encomendas de aproximadamente quatrocentas aeronaves); máquinas e equipamentos industriais

relacionados às àreas de petróleo e gás; maquinário de siderurgia, processamento agrícola, irrigação e tratamento de água; equipamentos médicos, medicamentos e vacinas para animais.

O mercado iraniano também parece capaz de absorver produtos brasileiros de tecnologia média ou alta, que combinem qualidade e preço competitivo e que possam disputar mercado, por exemplo, com produtos europeus (já que o nicho de produtos populares tem sido dominado, com vantagem, pela China).

Contribui positivamente para a promoção comercial brasileira no Irã o fato de existir enorme receptividade à imagem do Brasil, inclusive em decorrência de posições solidárias de nosso país durante o período mais árduo das sanções. O levantamento das sanções poderá, nesse contexto, abrir espaço relevante também para investimentos brasileiros em áreas como aviação, construção civil, hidroeletricidade, mineração, infraestrutura e agricultura.

Cabe ressaltar que, em decorrência do iminente desbloqueio dos ativos financeiros iranianos no exterior, haverá vultoso afluxo de capitais em direção àquele país, razão pela qual será também oportuno explorar possibilidades de investimentos iranianos no Brasil, investimentos mútuos ou aporte conjunto em terceiros países.

Símbolo desse potencial, a tendência verificada recentemente é de realização de missões de empresários iranianos ao Brasil. Esses interlocutores têm-se mostrado interessados em investir na compra ou aluguel de terras, em infraestrutura agrícola e portuária e na compra de grãos, sem intermediação de empresas multinacionais.

São, por conseguinte, alvissareiras as perspectivas econômico-comerciais, no contexto do relacionamento bilateral Brasil-Irã. Sua concretização, por outro lado, dependerá, em grande medida, pelo

sucesso que o Irã obtiver em sua reinserção no sistema financeiro e na economia mundiais.

Já no âmbito de sua circunstância centro-asiática, o Irã tem-se apresentado como plataforma de logística e comunicação entre Europa, Ásia Central e Leste Asiático. Nesse sentido, investe no projeto Corredor de Transporte Internacional Norte-Sul ("International North-South Transport Corridor" – NSTC) e apoia iniciativas como "A Nova Rota da Seda", liderada pela China.

Aquele país do extremo Oriente é, por sinal, seu principal parceiro comercial, com quem as transações bilaterais chegam já a 52 bilhões de dólares. Deve-se levar em conta, ademais, que o Irã tem recebido da China pacote de investimentos e linhas de crédito generoso, para ampliação do comércio e instalação de infraestrutura, em tópicos de interesse comum sino-iraniano.

De qualquer forma, o Irã tem buscado diversificar parcerias, razão pela qual conta atualmente com tratados bilaterais de investimento com 53 países e tratados de bitributação com outros 44. As principais vantagens do país como destino de investimentos relacionam-se à presença de grandes reservas de gás e petróleo em seu território. Além disso, o país é importante produtor de zinco, chumbo, cobalto, alumínio, magnésio e cobre.

O Irã espera, por conseguinte, atrair vultosos investimentos para a economia local, bem como *joint ventures*. A busca de desenvolvimento econômico autóctone é enfatizada pelo governo. O estabelecimento de parcerias, cooperação e investimentos determinará, portanto, e ao que tudo indica, posição privilegiada para aqueles que pretendam atuar de maneira eficaz no mercado iraniano.

6. Relações com o Brasil

As relações diplomáticas entre o Brasil e o Irã foram estabelecidas em 1903. Desde então, o Brasil reconhece oficialmente o importante papel do Irã como potência regional, bem como o legado histórico e civilizacional do país.

Os primeiros acordos de cooperação cultural foram assinados nos anos cinquenta, durante o governo de Juscelino Kubitscheck. O Irã foi um dos primeiros países a abrir embaixada em Brasília e o Xá Reza Pahlavi esteve no Brasil, em 1965, protagonizando a primeira visita de um chefe de estado iraniano ao país. Em 1991, o então chanceler Francisco Rezek liderou uma comitiva de empresários em viagem oficial a Teerã. Em 1994, foi a vez do chanceler iraniano Ali Akbar Velayati visitar Brasília e São Paulo.

O relacionamento bilateral registrou particular impulso na segunda metade da década passada, particularmente entre os anos de 2008 e 2010, quando a importância conferida ao Irã na agenda externa brasileira traduziu-se em intensa troca de visitas de altas autoridades, acompanhadas de missões empresariais e da assinatura de vários acordos e memorandos de entendimento. Essa tendência teve seu ápice com as visitas do então presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad, ao Brasil, em 2009, e do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Irã, em 2010.

O Brasil tornou-se interlocutor relevante para o Irã, principalmente em razão de seu engajamento positivo no tratamento da questão do Programa Nuclear Iraniano. Por ocasião da visita do presidente Lula da Silva ao país, firmou-se, em parceria trilateral com a Turquia, a Declaração de Teerã, sobre o referido Programa iraniano, fato que poderia ter contribuído para o desbloqueio das negociações então em curso entre aquela nação e potências ocidentais. Resistências dos EUA, então empenhados em articular nova rodada de sanções contra o Irã no Conselho de Segurança

das Nações Unidas, impediram que o acordo alcançado com a colaboração brasileira chegasse a ser posto em prática.

Nos últimos anos, o isolamento político de Teerã e os efeitos das sanções aplicadas pela ONU, assim como as sanções impostas unilateralmente por alguns países, sobretudo os EUA, reduziram o dinamismo das relações bilaterais.

Ainda assim, após período de certo esfriamento, o diálogo político foi aos poucos sendo retomado, a partir dos encontros dos então ministros das Relações Exteriores Antonio Patriota e Luiz Alberto Figueiredo com o chanceler do Irã, Mohammad Javad Zarif, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, respectivamente em 2012 e 2013, bem como da visita oficial a Teerã do ministro Patriota, por ocasião da posse do atual presidente iraniano, Hassan Rouhani, em agosto de 2013.

Já o então ministro Mauro Vieira visitou Teerã, em setembro de 2015. Na sequência, houve missão empresarial àquela capital capitaneada pelo então ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Armando Monteiro. Ambas visitas configuram claro testemunho da disposição brasileira de promover o adensamento dos laços políticos e econômico-comerciais com o Irã.

O Mecanismo de Consultas Políticas Brasil-Irã foi implementado em 2007, em nível de vice-ministros. Registre-se a realização de reuniões do Mecanismo em Teerã, em setembro de 2009, em Brasília, em agosto de 2011, e novamente em Teerã, em abril de 2016.

O Brasil recebeu com satisfação a exitosa conclusão, em 2015, do "Joint Comprehensive Plan of Action" e entende que o instrumento efetivamente ensejou o levantamento de sanções contra o Irã relacionadas a seu dossiê nuclear, em janeiro de 2016, e permitirá assegurar a natureza exclusivamente pacífica do referido

Programa, bem como a progressiva normalização das relações do Irã com a comunidade internacional.

O JCPoA abre a possibilidade de retomada do intercâmbio comercial entre o Brasil e o Irã, fortemente afetado, nos últimos anos, pelas sanções impostas contra aquele país, sobretudo sobre seu setor bancário, o que comprometeu o estabelecimento de fluxos financeiros regulares que pudessem viabilizar exportações brasileiras em larga escala, em direção ao mercado iraniano. No futuro, quando forem equacionadas as referidas questões, será possível vislumbrar diversas oportunidades comerciais para os empresários brasileiros na República Islâmica, notadamente no que se refere ao agronegócio, mas também em outras áreas, como equipamentos industriais e de transporte.

Nesse contexto, o Brasil tem tratado o Irã como parceiro privilegiado, ao acolher gestões diversas de autoridades iranianas e missões de empresários daquele país, igualmente interessados na expansão do intercâmbio comercial bilateral. As autoridades brasileiras têm, ademais, buscado colaborar para que o Irã possa, com a brevidade possível, equacionar as restrições bancário-financeiras de que ainda é objeto, de maneira que esteja habilitado a realizar todo seu potencial na esfera econômico-comercial, já no futuro próximo.

No tocante a novos acordos bilaterais, caberia destacar que foram ultimados, em setembro de 2015, os trâmites para a entrada em vigor do Acordo de Isenção de Vistos para Portadores de Passaportes Diplomáticos, assinado em novembro de 2009 e aprovado pelo Congresso Nacional, em agosto de 2014.

Há também boas perspectivas de entendimento em relação a Acordos sobre Cooperação Jurídica em Matéria Civil e Penal, de Extradição, sobre Transferência de Pessoas Condenadas e

de Cooperação e Facilitação de Investimentos. O Brasil apoia, igualmente, a acessão do Irã à Organização Mundial do Comércio.

Ainda na esfera do relacionamento bilateral, cabe mencionar que uma série de visitas de alto nível estava programada para ocorrer durante o ano de 2016. O ministro das Relações Exteriores, Javad Zarif, viria ao Brasil em maio, mês em que também estava programada a visita do ministro da Defesa iraniano, Brigadeiro Hossein Dehghan. Houve, igualmente, convite ao presidente Hassan Rouhani para que viesse ao Brasil.

Já o ministro da Economia iraniano, Ali Tayeb Nia, veio efetivamente a Brasília, em novembro de 2016, para copresidir reunião da Comissão Econômico-Comercial Bilateral, juntamente com o ministro brasileiro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Houve ainda visita do presidente do Alto Conselho de Direitos Humanos do Irã, Mohammad Larijani, em setembro de 2016, com o propósito de dar continuidade ao Diálogo Bilateral Estruturado na área de Direito Humanos.

Tão logo quanto possível, a perspectiva é de que a agenda de visitas bilaterais de alto nível seja retomada e intensificada, por interesse de ambas as partes e pelo fato de que tanto o Brasil, quanto o Irã, têm bastante presente o potencial benefício do processo de aproximação política e econômico-comercial entre as duas nações, ambas de grande peso em suas respectivas regiões e de relevo no contexto internacional.

7. Perspectivas

Como visto neste breve artigo, a peculiar circunstância histórica e geográfica do Irã concedeu-lhe lugar de destaque na comunidade de nações, desde tempos imemoriais. Fruto de uma cultura ancestral, que já a partir da Antiguidade passou a permear e influenciar diversas outras civilizações e culturas, bem como

da doutrina islâmica que recebeu de invasores, mas que ousou reinterpretar, a seu modo, o Irã moderno é um país-chave para o entendimento da realidade da Ásia Central e do Oriente Médio, bem como do embate internacional em uma das mais estratégicas e sensíveis regiões do mundo.

Por seu peso geopolítico e sua atuação em relação à circunvizinhança, sobretudo após o advento da República Islâmica, o país tem sido objeto de estudo e monitoramento permanentes dos estrategistas, sobretudo ocidentais, cientes de que os destinos do Irã terão influência decisiva em todo seu entorno geográfico, com ecos para os interesses de praticamente todas as atuais potências do espectro político mundial.

Nesse contexto, os notáveis avanços no processo de reinserção daquele país no seio da comunidade internacional, após a entrada em vigor do Plano de Ação Conjunto Abrangente, que se acredita ter equacionado a questão do dossiê nuclear iraniano, ensejam, a um só tempo, postura de otimismo e cautela. Otimismo, no sentido de que a República Islâmica parece se dar conta, com satisfação, de que existe interesse externo em sua reintegração econômica e política com o mundo, afinal trata-se de uma economia com 80 milhões de habitantes e uma das principais reservas petrolíferas e de gás do mundo, situada em um microcosmo que clama, há tempos, por estabilidade política. Cautela, porque esse processo, delicado e potencialmente sujeito a obstáculos e retrocessos, terá de ser apoiado em toda sua extensão, de modo a evitar o eventual recrudescimento do radicalismo e do antagonismo antiocidental iranianos, caso aquele país se veja frustrado na tentativa de implementar reformas conducentes ao bem estar econômico de sua população.

São, entretanto, e até o momento, alvissareiras as atuais perspectivas para o Irã, razão pela qual caberá ao Brasil explorar

positivamente esse novo cenário que se avizinha, fazendo uso, inclusive, da empatia daquele país em relação a seus parceiros brasileiros, que não se furtaram, na medida do possível, a prestar-lhe apoio na fase mais severa das sanções.

Ao Irã interessa, por outro lado, a aproximação com o Brasil, o que poderá, ademais de trazer-lhe benefícios de ordem econômico-comercial, proporcionar-lhe maior legitimidade na arena internacional. Em termos práticos, caberia buscar, já no futuro próximo, caminhos para promover o fortalecimento dos laços econômico-comerciais, o que poderá facilitar sobremodo o processo de aproximação política com aquela nação.

Aos estudiosos do Irã urge dedicar atenção especial aos desdobramentos do referido processo de reintegração, tendo particularmente presente, como reiteradamente sublinhado no presente texto, que aquele país sempre fará uso de sua natural vocação à relevância, independentemente do que possa resultar desse exercício. A comunidade internacional também compartilhará, por conseguinte, a responsabilidade de garantir que essa inata propensão seja canalizada para uma reinserção positiva, que possa garantir ganhos para todas as partes envolvidas no processo em apreço.

Referências

ADGHIRNI, Samy. *Os Iranianos*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

AXWORTHY, Michael. *Iran: Empire of the Mind – A history from Zoroaster to the Present Day*. London: Penguin Books, 2007.

DABASHI, Hamid. *Iran: a people Interrupted*. Nova York: The New Press, 2007.

HOURANI, Albert; KHOURI, Philip; WILSON, Mary C. *The Modern Middle East*. London: I.B. Tauris, 2009.

HOURANI, Albert. *Uma História dos Povos Árabes*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

LEWIS, Bernard. *The Middle East: a brief history of the last 2000 years*. Nova York: Scribner, 2003.

LEWIS, Bernard. *Las identidades múltiples de Oriente Medio*. Madri: Siglo Veintiuno de España Editores, 2000.

SARDAR, Ziauddin. *The Britannica Guide to the Islamic World*. London: Encyclopaedia Britannica, 2009.

WILKINSON, Philip. *Les Religions*. Paris: Éditions Grund, 2009.

CAPÍTULO 14
RELAÇÕES BRASIL-BANGLADESH: DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DA PARCERIA

Hugo Freitas Peres[1]

Ao ser lotado em uma divisão da área "política", isto é, que acompanha não temas específicos, mas todos os assuntos envolvendo países de uma região, inclusive questões internas, abre-se ao jovem diplomata oportunidade única para conhecer entidades políticas que nem sempre são destaque em noticiários internacionais ou no meio acadêmico. Foi uma oportunidade dessas que vislumbrei quando fui designado "desk" de Bangladesh, ou seja, o diplomata encarregado de acompanhar todos os assuntos referentes àquele país.

No primeiro contato, misto de espanto e admiração. É desafiador para qualquer brasileiro entender uma jovem República que concentra quase 170 milhões de habitantes em extensão territorial semelhante à do Ceará (148 mil km^2), que manteve identidade religiosa islâmica mesmo localizada praticamente dentro da Índia hindu e cujas fronteiras territoriais pouco coincidem com limites etnolinguísticos. A despeito destas

1 Hugo Freitas Peres é diplomata de carreira e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

peculiaridades, Bangladesh é um estado consolidado, mantendo fronteiras apenas com a Índia e, em pequena extensão, também com Myanmar, mas muito próximo ao Nepal, ao Butão e à China. Sua posição geográfica na Ásia Meridional, o potencial portuário do país e o fato de reunir cerca de 700 rios, inclusive a foz dos portentosos Ganges (cujo nome muda para Padma em território bangladeshiano)[2], Brahmaputra e Meghna, tornam-no ator regional de grande importância geopolítica.

Mais desafiador ainda, contudo, é entender os elos que unem o Brasil a Bangladesh, tão logo o país sul-asiático se tornou independente. O reconhecimento brasileiro foi declarado em 1972, poucos meses depois do fim dos conflitos que levaram à independência bangladeshiana. No mesmo ano, Daca abriu representação diplomática no Brasil; dois anos depois, o Brasil tornar-se-ia o primeiro país latino-americano a instalar representação em Bangladesh. Esse rápido avanço ainda na fase inicial das relações bilaterais evidencia que, desde cedo, a política externa brasileira identificou em Bangladesh um parceiro importante para sua inserção no continente asiático.

Com vistas a analisar as principais características e os desafios da relação entre esses dois gigantes demográficos, é necessário revisitar, antes, os momentos decisivos da história de Bangladesh, o desenvolvimento de sua economia, suas relações com o mundo e as linhas mestras de sua política externa. Após essa análise, será possível identificar o atual estágio das relações entre Brasil

2 Ainda é comum o uso dos gentílicos "bengalês" e "bengali". Esse termo remete, não obstante, apenas ao grupo étnico bengali, que compõe 98% da população. Como o governo de Bangladesh reconhece outros 27 grupos étnicos, o gentílico mais apropriado seria "bangladeshiano", que não remete a nenhum grupo étnico específico. Esse termo encontra respaldo no Código de Redação Interinstitucional da União Europeia, embora o documento consagre grafia diferenciada (bangladechiano, seguindo-se a grafia sugerida para designar o país, "Bangladeche"). Disponível para acesso em: <http://publications.europa.eu/code/pt/pt-5000500.htm>.

e Bangladesh, bem como ponderar meios de elevá-las a novo patamar.

1. Formação de Bangladesh

A história de Bangladesh impressiona pelas reviravoltas. A população, que já fora adepta do hinduísmo e organizada em castas, terminou por converter-se ao islamismo, em processo gradativo, iniciado ainda no século XI. Após tornar-se capital provincial do Império Mughal, em 1610, Daca vivenciou período de forte prosperidade, seguido de decadência quando perdeu essa condição, no século seguinte. O país passou por dois processos traumáticos de independência: o primeiro em 1947, quando se emancipou do domínio britânico; o segundo em 1971, ano em que se separou do Paquistão. Ainda foi palco de golpes de estado, grandes fomes e desastres naturais. Nesses episódios de crise, as perdas humanas, por vezes, alcançaram números semelhantes aos de grandes conflitos armados.

1.1 A fase paquistanesa

O atual formato territorial de Bangladesh foi definido quando da separação indo-paquistanesa, em 1947. Caso fosse seguido o princípio da nacionalidade etnolinguística, suas fronteiras estender-se-iam mais a oeste, englobando também o atual estado indiano de Bengala Ocidental. A partição da Índia britânica baseou-se, contudo, no nacionalismo religioso, de modo que o atual Bangladesh surgiu como Paquistão Oriental, uma província não contígua da Federação Paquistanesa. Os limites foram definidos de acordo com a religião predominante em cada área e, subsidiariamente, com a contiguidade de territórios semelhantes. Criou-se, assim, uma situação *sui generis*, na qual se uniam pela

religião duas entidades políticas separadas pela geografia – e, não menos importante, também pela cultura, língua e etnia.

A partição com base no nacionalismo religioso criou quadro propício a conflitos sectários entre comunidades hindus e muçulmanas. A perseguição de muçulmanos espalhados pelos estados indianos vizinhos e a repressão de hindus no Paquistão Oriental, além de mortes e consequente acirramento religioso, geraram fluxos migratórios tremendamente deletérios para a economia e a urbanização de ambos os países. Apenas nos primeiros cinco anos da partição, estima-se que pelo menos 1 milhão de muçulmanos tenham imigrado para o Paquistão Oriental, enquanto entre 4 e 10 milhões de hindus tenham deixado a província paquistanesa rumo à Índia (KEAY, 2014, p. 56).

Desde o início, havia indícios de que a união de províncias longínquas com base no nacionalismo religioso criaria problemas. O próprio nome do país, "Pakistan", fora concebido como um acrônimo que fazia referência apenas às regiões de maioria muçulmana do noroeste[3] (KEAY, 2014, p. 40; LEWIS, 2011, p. 58). Sequer se considerou incluir a província oriental no nome do país, apesar de ela concentrar mais da metade da população à época (55%, com mais de 60 milhões de habitantes). Em contraste com seu peso demográfico no novo estado, os paquistaneses orientais eram subrepresentados na burocracia e no governo paquistaneses, não tiveram sua língua valorizada e eram preteridos no direcionamento dos gastos governamentais (KEAY, 2014, p. 108-110). Não menos relevante, contavam com maior coesão étnica que os paquistaneses ocidentais. Enquanto na parte oriental havia a predominância quase absoluta de apenas uma etnia, a bengali, na ocidental coexistiam quatro grupos étnicos representativos, cada

3 Criado em 1933 por ativistas muçulmanos, o nome "PAKISTAN" significa, literalmente, "terra dos puros", em urdu e em persa. Além disso, é um acrônimo que faz referência a cinco regiões: Punjab, Afegânia, Caxemira (do inglês Kashmir), Sind, e BaluchisTÃO (do inglês BalochisTAN).

qual com sua língua própria – os punjabis, os pashtuns, os sindis e os beluchis. A ausência de rivalidades étnicas pronunciadas, no futuro Bangladesh, elevava sua capacidade de consenso em torno de interesses políticos comuns, enquanto no Paquistão Ocidental a classe política era mais fragmentada por interesses regionais.

A percepção de que os interesses de Daca não coincidiam com os de Karachi (depois de 1967, Islamabad) e de que não estavam sendo representados intensificou-se a partir da década de 1960. Três fatores exerceram influência decisiva. Em primeiro lugar, está o Acordo de Águas do rio Indo: negociado por Jawaharlal Nehru, primeiro-ministro indiano, e Ayub Khan, presidente paquistanês, o tratado concedia à Índia direitos exclusivos sobre muitos rios orientais, que interessavam à província a leste, ao passo que preservava ao Paquistão direitos sobre os rios ocidentais. Segundo, a Constituição de 1962, aprovada sob lei marcial, centralizou poderes nas figuras do presidente e do exército, contrariando demandas autonomistas da província oriental. Finalmente, os bengalis não compartilhavam, com a mesma intensidade, das reivindicações paquistanesas sobre o estado de Jammu e Caxemira, região contígua ao Paquistão Ocidental, de maioria muçulmana, mas desde a partição, sob controle da Índia (KEAY, 2014, p. 157--163).

A Guerra indo-paquistanesa de 1965 agravou os ressentimentos dos paquistaneses orientais diante do que percebiam como descaso e exploração da parte ocidental. Durante o conflito, iniciado pela infiltração de forças paquistanesas na Caxemira controlada pela Índia, o governo central enviou destacamentos insuficientes para proteger o Paquistão Oriental, ainda que essa província tenha servido de palco para alguns ataques paquistaneses. Para o alívio da parte oriental, a Índia restringiu suas operações militares ao lado ocidental. Além disso, a maioria dos recursos para

financiar a guerra era retirada daquela província, que constituía a principal fonte de divisas estrangeiras do país (KEAY, 2014, p. 109).

O Paquistão Oriental não só possuía população superior à do Paquistão Ocidental, como também tinha atividades econômicas voltadas à exportação mais desenvolvidas. Embora a parte mais industrializada da região de Bengala tenha ficado com a Índia, o Paquistão Oriental destacava-se como produtor de juta, que se tornou o principal produto de exportação paquistanês na década de 1960. As divisas estrangeiras provenientes dessa atividade eram usadas, principalmente, para financiar importações destinadas à industrialização do Paquistão Ocidental. Para agravar o quadro, também as verbas provenientes de doações estrangeiras eram aplicadas precipuamente na parte ocidental do país. A desproporcionalidade na destinação de recursos explica, em parte, as diferentes taxas de crescimento entre Paquistão Ocidental e Oriental, que eram sempre mais altas no primeiro, redundando em um agravamento na disparidade de renda – de aproximadamente 20%, no começo dos anos de 1950, para 50%, no final da década de 1960, em favor do Paquistão Ocidental (RAGHAVAN, 2013, p. 7; LEWIS, 2011, p. 68).

Sentindo-se política e economicamente preterido, o Paquistão Oriental passou a avançar demandas autonomistas cada vez mais extremas. Para complicar, a apenas um mês das primeiras eleições parlamentares gerais do Paquistão, marcadas para dezembro de 1970, um ciclone vitimara mais de 200 mil pessoas do Paquistão Oriental (SAUNDERS, 2014). A inatividade do governo central para combater as consequências dessa tragédia aumentou ainda mais os ressentimentos diante do sistema político vigente, com implicações diretas nas eleições. No pleito de 1970, o partido nacionalista bangladeshiano, a Liga Awami, conquistou 160 dos 162 assentos destinados ao Paquistão Oriental no novo parlamento, enquanto o

segundo maior partido, o Partido Popular do Paquistão, conseguiu 82 dos 138 assentos reservados ao Paquistão Ocidental (LEWIS, 2011, p. 67). Diante desse resultado, caberia à Liga Awami encabeçar o novo governo, mas essa expectativa foi frustrada.

O "All Pakistan Awami Muslim League" foi fundado em 1949, com o propósito declarado de defender interesses populares, diante do grupo de proprietários de terras representado na Liga Muçulmana, partido que lutara pela independência paquistanesa. Depois dos protestos pela inclusão do bengali como língua oficial do Estado Paquistanês, juntamente com o urdu, em 1952, o partido gradualmente adotou princípios nacionalistas e seculares, mudando o nome para Liga Awami. Um de seus fundadores, Sheikh Mujibur Rahman tornou-se protagonista do processo de independência bangladeshiano.

Com a vitória nas eleições de 1970, a Liga Awami tinha a prerrogativa de nomear Mujibur Rahman como primeiro-ministro do Paquistão. Nessa posição, o líder do Paquistão Oriental pretendia fazer valer suas promessas de campanha, que incluíam mudar a Assembleia Nacional de Islamabad para Daca e atribuir autonomia quase completa à província oriental, a qual passaria a definir sua tributação e a imprimir moeda própria para resolver o problema das transferências desiguais. O governo central restringir-se-ia, de acordo com essa proposta, às funções de defesa nacional e de condução da política externa. Evidenciava-se, assim, que o objetivo da classe política oriental era não tanto controlar o poder estatal, mas sim conquistar elevado grau de autonomia provincial (KEAY, 2014, p. 185; LEWIS, 2011, p. 69).

Nem a elite política do Paquistão Ocidental nem os militares paquistaneses, provenientes majoritariamente daquela província, estavam dispostos a ceder a essas demandas. Em março de 1971, dois dias antes da data em que a Assembleia Nacional deveria

reunir-se, o então presidente, general Yahya Khan, anunciou que o início de suas atividades seria adiado. Sentindo-se traídos, os paquistaneses orientais iniciaram uma greve geral e lançaram-se em protestos, não mais pela autonomia, mas agora pela independência, com o respaldo da Liga Awami.

A reação do exército paquistanês foi brutal. Por meio da "Operação Searchlight", iniciada em 25 de março, forças militares detiveram Mujibur Rahman, enviando-o para prisão na província ocidental, e perseguiram milhares de estudantes, intelectuais e membros da Liga Awami. Não obstante, subestimou-se a magnitude do nacionalismo bangladeshiano, pois alguns grupos de militares se rebelaram e setores populares organizaram-se em milícias. A partir de julho, a guerra intensificou-se, levando à adoção de táticas ainda mais brutais por parte de tropas paquistanesas, com a colaboração de membros da ala bangladeshiana do partido islâmico Jamaat-e-Islami. Diversos crimes de guerra teriam sido cometidos, inclusive, suspeita-se, genocídio. Embora não haja estimativas precisas, alega-se que entre 1 e 3 milhões de civis teriam sido mortos, cerca de 200 mil mulheres teriam sido submetidas a violência sexual, e entre 8 e 10 milhões de pessoas teriam migrado para a Índia em busca de refúgio. Em todos os casos, os principais afetados foram cidadãos hindus, que então compunham 20% da população do Paquistão Oriental e foram especialmente perseguidos pelo exército paquistanês (LEWIS, 2011, p. 71; KEAY, 2014, p. 186-187).

O crescente influxo de refugiados para a fronteira indiana, que gerava grande ônus para um país com dificuldades de cuidar de sua própria população, teria levado a Índia a envolver-se diretamente no conflito. Até dezembro de 1971, enquanto acolhia a população da parte oriental em campos de refugiados, o governo indiano também treinava forças bangladeshianas insurgentes

para combater o exército paquistanês. À medida que o fluxo de refugiados se intensificava e que as monções chegavam a termo, tropas indianas decidiram pela invasão do Paquistão Oriental. Em 13 dias, os militares paquistaneses renderam-se, tornando efetiva a declaração de independência bangladeshiana, proclamada pelo então major Ziaur Rahman (futuro presidente da República) em 26 de março (SAUNDERS, 2014).

A forma como Bangladesh conquistou sua independência ajuda a compreender os principais desafios que o país ora enfrenta. A união ao estado paquistanês, quando da partição, lastreou-se na identidade islâmica comum, único fator que justificava a separação em relação à Índia. Não obstante, a continuidade da experiência colonial, por meio da transferência de recursos ao Paquistão Oriental e do alijamento de instâncias decisórias federais, implicou o fortalecimento da resistência e a união do povo em torno da língua e cultura bengalesas. A identidade de Bangladesh formou-se, portanto, em duas etapas, cada qual enfatizando narrativa distinta: a primeira, centrada na religião islâmica, em contraste com a Índia hinduísta; a segunda, baseada em valores étnicos, culturais e seculares. A história política de Bangladesh reflete, até a atualidade, o embate entre essas duas narrativas.

1.2 Evolução política de Bangladesh: a busca pela estabilidade

Uma vez conquistada a independência, coube ao líder da Liga Awami, Sheikh Mujibur, a tarefa de presidir o processo de "construção da ordem" em Bangladesh. Os desafios a enfrentar eram tremendos: a já deficiente infraestrutura havia sido arrasada pelo ciclone e pela guerra de libertação, a pequena elite política e intelectual fora em parte eliminada e as instituições estavam fragmentadas. Além disso, Bangladesh estava há séculos

sob dominação estrangeira, fosse ela mughal, britânica ou paquistanesa, de modo que faltava ao novo país experiência de autogoverno, quanto mais em contexto democrático.

As decisões políticas e econômicas adotadas por Sheikh Mujibur terminaram por deixar o país em condições ainda mais complicadas, após quatro anos de governo. Pendendo para o controle estatal da economia, ele aumentou o tamanho do setor público, que passou a administrar mais de 90% da produção industrial. Dificuldades administrativas, descontrole fiscal e monetário e corrupção endêmica resultaram na queda de produtividade, com forte impacto na qualidade de vida da população: em 1973, a produção agrícola caiu a nível 84% inferior em relação a três anos antes, enquanto a produção industrial se reduziu em 66%. Após o primeiro choque dos preços do petróleo, a economia bangladeshiana entrou em colapso, e em 1974 uma fome devastadora causou a morte de aproximadamente 1,5 milhão de pessoas (ZAMAN, 2012, p. 159; LEWIS, 2011, p. 80).

Em 1975, já sem apoio popular, Sheikh Mujibur tentou instaurar um regime autoritário, ao institucionalizar sistema de partido único. Em agosto daquele ano, oficiais das forças armadas deflagraram golpe militar, que resultou no assassinato de Mujibur e de sua família, com a exceção de duas filhas, que se encontravam na Europa naquele momento. Uma delas, Sheikh Hasina Wajed, viria a tornar-se primeira-ministra pela Liga Awami, 21 anos mais tarde.

Após interregno de governabilidade, em que vários golpes militares violentos se sucederam, consolidou-se no poder o general Ziaur Rahman. Governando entre 1976 e 1981, ele reabilitou o setor privado e mobilizou oponentes da Liga Awami, como grupos dentro das forças armadas contrários à aproximação com a Índia, setores à direita do espectro político e partidos islamitas. Em

1978, ele criou o Partido Nacionalista de Bangladesh ("Bangladesh Nationalist Party" – BNP), que se tornaria um dos principais partidos políticos do país, ao lado da Liga Awami. O BNP assumiu orientação econômica mais liberal e passou a atribuir maior ênfase à religião islâmica e a valores conservadores. No que tange à política externa, adotou linha de maior autonomia diante da Índia. Embora o desempenho econômico tenha apresentado melhora, Ziaur Rahman passou pelo mesmo processo de perda de popularidade que seu predecessor. Durante cinco anos de governo, sofreu 20 atentados de golpe de estado. Em maio de 1981, foi morto durante o 21º atentado.

Depois de quase um ano de governo do ex-ministro da justiça de Ziaur Rahman, Abdul Sattar, novo golpe militar logrou instaurar um regime mais estável. Desta feita, o general Hussain M. Ershad governaria Bangladesh por quase dez anos, durante os quais processos democráticos foram gradualmente reintroduzidos. A década de 1980 vivenciou, nesse contexto, a emergência das duas protagonistas que até hoje dominam o cenário político bangladeshiano. De um lado, a filha de Sheikh Mujibur Rahman, Sheikh Hasina Wajed, tornou-se a líder da Liga Awami; de outro, a viúva do general Ziaur Rahman, Khaleda Zia, emergiu como líder do BNP. Ambos os partidos passaram a oferecer alternativas políticas aos militares e, por meio da mobilização popular, conseguiram remover Ershad do poder e introduzir a democracia parlamentar.

O período democrático iniciou-se em Bangladesh no ano de 1991. Desde então, dois partidos – e duas líderes – têm-se revezado no poder: o BNP, com Khaleda Zia à frente; e a Liga Awami, comandada por Sheikh Hasina. A primeira assumiu o cargo de primeira-ministra entre 1991 e 1996; a segunda, pelos cinco anos seguintes. Khaleda Zia voltou ao governo em 2001, até ser sucedida por governo de transição, em 2007, incumbido de realizar eleições

de forma neutra. Como ocorrera em 1996 e 2001, a administração interina não partidária foi formada com encargo de organizar as eleições gerais, em mandato de três meses. Nessa ocasião, porém, o governo de transição declarou estado de emergência e adiou, por dois anos, as eleições inicialmente previstas para janeiro de 2007, sob o pretexto de aperfeiçoar o sistema eleitoral. Com o retorno do processo democrático, eleições gerais foram realizadas em janeiro de 2009, e Sheikh Hasina tornou-se, pela segunda vez, primeira-ministra de Bangladesh.

O revezamento entre BNP e Liga Awami no poder foi rompido, pela primeira vez desde o início da era democrática, nas eleições de 2014. Realizado em janeiro daquele ano, o processo eleitoral foi marcado por protestos violentos e por forte instabilidade, decorrentes do boicote seguido por 28 dos 40 partidos registrados, inclusive o BNP. O partido exigia que o pleito fosse precedido pela instituição de governo interino de transição – como era o costume no país. No entanto, a Liga Awami suprimiu a figura de governo de transição, que havia tardado em devolver o poder em 2007. Em consequência do boicote, o resultado das eleições favoreceu amplamente o partido governista, de modo que o 10º Parlamento bangladeshiano respalda amplamente as decisões do Executivo, diante de uma oposição enfraquecida.

Ao longo desses quinze anos de democracia, independentemente do partido no poder, avanços importantes foram registrados nas áreas de desenvolvimento econômico, redução da pobreza e proteção dos direitos humanos. No entanto, ainda seriam necessários muitos avanços no que concerne à independência das instituições, ao combate à corrupção e ao aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos. Desavenças partidárias ou mesmo pessoais entre as duas líderes frequentemente resultam na convocação de protestos violentos; grupos religiosos extremistas

vêm conquistando influência política; e ainda há pouca confiança nos processos eleitorais.

É notável a melhora nos indicadores sociais bangladeshianos, inclusive de forma desproporcional ao avanço das estatísticas econômicas. De acordo com dados do Banco Mundial, o PIB per capita de Bangladesh passou de US$ 310, em 1991, para US$ 1.080, em 2014 – ainda abaixo da média regional, de US$ 1.496. O quadro social, não obstante, apresentou evolução melhor diante de outros países da região. A expectativa de vida ao nascer passou de 58 anos, em 1991, para 71, em 2014. Nesse mesmo período, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos caiu de 143 para 39 a cada 1.000 habitantes. O índice de pobreza, por sua vez, foi reduzido de 56%, em 1991, para 22%, em 2015. Esses números são ainda mais expressivos se considerarmos que, no início da redemocratização, o PIB per capita da Índia era 50% maior que o de Bangladesh, ao passo que agora é quase 100% maior. Ainda assim, muitos indicadores sociais bangladeshianos, inclusive os apresentados acima, superam os indianos.

Os desafios, contudo, ainda são imensos. Bangladesh classifica-se em 8º na lista de países mais populosos do mundo, mas em 92º quando se trata de extensão territorial, tornando-o uma das nações mais densamente povoadas do mundo – são mais de 1.220 pessoas por km², enquanto no Brasil esse número não passa de 24. Daca, a capital, atualmente com 18 milhões de pessoas, é considerada a cidade mais densamente povoada do mundo. Levando em conta que 66% da população bangladeshiana ainda vive em áreas rurais, a infraestrutura urbana terá de melhorar muito para acolher os fluxos de migrantes que gradualmente deixam o campo.

Déficit educacional, combinado com preconceito de gênero, também gera distorções graves. Mais de 40% da população é analfabeta. No que tange aos direitos das mulheres, relatório

publicado pela Human Rights Watch (2015) identificou que Bangladesh é o país onde maior número de menores de idade do gênero feminino contrai matrimônio. Embora haja lei estipulando idade mínima de 18 anos para que mulheres contraiam matrimônio, o dispositivo legal não se tem mostrado eficaz. Do total da população feminina do país, 65% casam-se antes dos 18 anos, 29% antes dos 15 anos, e 2% antes dos 11 anos de idade.

Além de todos esses desafios econômicos e sociais, Bangladesh está enfrentando uma nova ameaça: o terrorismo, associado ao fortalecimento do extremismo religioso. Desde seu nascimento, em 1971, o país sul-asiático, que concentra a quarta maior população muçulmana do mundo, era considerado livre de terrorismo religioso. No entanto, uma série de ataques à bomba, seguidos de atentados suicidas contra juízes, no ano de 2005, colocou Bangladesh no mapa do terrorismo. Entre as várias causas que explicam o fortalecimento e a radicalização de grupos islâmicos naquele país, duas recebem destaque. De um lado, há grande frustração com o sistema político bangladeshiano, excessivamente personalizado e pouco aberto à participação cidadã. De outro, há a questão ainda não resolvida da busca pela identidade nacional, que desde a concepção do país oscila entre fatores étnico-culturais e a identificação com a religião islâmica (MISHRA, 2012; ZAMAN, 2012).

Recentemente, uma onda de assassinatos de blogueiros seculares, jornalistas, estrangeiros e minorias sexuais e religiosas tem acirrado os ânimos no país. Foram mais de 20 casos, desde 2013. Embora redes terroristas internacionais, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, tenham reivindicado alguns atentados, o partido no poder, a Liga Awami, afirma que tais grupos não atuam em Bangladesh. A demora em investigar e punir esses crimes, em contraste com punições severas impostas a membros de partidos

oposicionistas, vem motivando críticas de apropriação da polícia e da justiça pela Liga Awami (CHOWDHURY, 2014; BBC, 2016).

A magnitude dos desafios atualmente enfrentados por Bangladesh motivou sua classificação entre os primeiros 15 países com alto risco de "falência do estado", no relatório "Global Trends 2030: Alternative Worlds". Mas essa é uma visão demasiado pessimista. Bangladesh reúne todos os atributos para tornar-se ator de relevo na região, haja vista sua população resiliente e dinâmica, economia em franca expansão e uma jovem democracia ainda em consolidação. Posicionado entre Índia, Myanmar e China, embora não faça fronteira com a última, o país vem sendo palco de uma disputa de influência sino-indiana, que se tem traduzido em investimentos no setor produtivo e em infraestrutura, especialmente energética e de transportes. Superados os desafios políticos com que ora se defronta a jovem nação sul-asiática, ela tenderá a ascender como um dos países mais relevantes da região e do mundo.

1.3 Modernização econômica: a busca pelo desenvolvimento

Bangladesh é um dos países mais pobres do mundo, com dificuldades para prover alimentos e serviços básicos a seus quase 170 milhões de habitantes. Por muitos anos, políticas estatizantes associadas à corrupção crônica prejudicaram o desenvolvimento de atividades produtivas. Não obstante, a partir do momento em que o país se abriu ao comércio internacional, setores industriais intensivos em mão de obra passaram a impulsionar o crescimento econômico – que subiu de uma média de 3% ao ano, nas décadas de 1980-90, para uma média de 6% desde a virada do milênio.

Lembrando que Bangladesh ainda é um país predominantemente rural, o setor agrícola compõe cerca de 20% do PIB e

emprega em torno de 50% da força de trabalho. A maior parte dos trabalhadores agrícolas dedica-se à rizicultura de sobrevivência, com parcos recursos financeiros e técnicos. A cultura de trigo é a segunda mais importante e as plantações de milho, chá e juta constituem culturas relevantes para o setor externo do país. As frequentes secas, inundações e ciclones que acometem Bangladesh implicam irregularidades no abastecimento, de modo que o governo é forçado a importar gêneros e a desenvolver programas que visam a reduzir a pobreza e a construir sistema de segurança alimentar sustentável.

O principal dínamo do crescimento bangladeshiano, desde os anos de 2000, tem sido a indústria, que já representa 30% do PIB. Beneficiada pela abundância de mão de obra, a indústria têxtil passou a dominar o setor transformador do país, alçando Bangladesh à posição de segundo maior produtor de roupas do mundo, atrás apenas da China. O país sul-asiático hoje dispõe de mais de 5 mil unidades fabris registradas, que empregam aproximadamente cinco milhões de pessoas, 80% das quais do sexo feminino. O total de exportações de vestuário já representa 80% da pauta (mais de US$ 30 bilhões), e o setor contribui, atualmente, com quase 20% do PIB bangladeshiano. A segurança laboral nesse setor foi colocada em xeque em 2013, quando o edifício *Rana Plaza*, onde funcionavam diversas fábricas têxteis, desabou, vitimando 1.100 trabalhadores. Após acordos com os países importadores, não obstante, a situação foi normalizada.

Outro setor industrial em pleno crescimento é o farmacêutico. Bangladesh tem-se beneficiado dos efeitos do Acordo TRIPS sobre saúde pública, de 2001, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, que garante direitos de propriedade intelectual menos restritivos para países de menor desenvolvimento relativo. Desde então, empresas bangladeshianas puderam exportar remédios de

patente estabelecida sem sofrer retaliações comerciais. De 2000 a 2015, o número de fabricantes de medicamentos passou de 173 para 300, empregando mais de 100 mil trabalhadores e exportando US$ 69 milhões em medicamentos em 2014, para mais de 100 países (LIGHTCASTLE ANALYTICS, 2015).

Além do setor exportador, importante fonte de recursos para Bangladesh são as remessas de salários. Atualmente, em torno de 8 milhões de bangladeshianos trabalham no exterior. Os principais países recipientes são Índia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos. Esses trabalhadores, em sua maioria pouco qualificados, remeteram aproximadamente US$ 15 bilhões a Bangladesh, apenas em 2015 – valor equivalente a 8% do PIB do país naquele ano (ONU, 2015).

O bom desempenho econômico nos últimos anos embasou a inclusão de Bangladesh no grupo denominado "Next Eleven", em relatório elaborado pelo Goldman Sachs, no ano de 2005. Seguindo a mesma linha que levou esse banco de investimentos a criar o acrônimo "BRIC", foram identificados 11 países que poderiam rivalizar com o G7 por volta de 2050, levando-se em conta fatores como potencial energético, infraestrutura, urbanização, capital humano e tecnologia. No caso de Bangladesh, o elevado peso demográfico, o ainda incipiente processo de urbanização e o potencial de crescimento corroboram sua presença no grupo (O'NEILL, 2007).

Nesse contexto, embora Bangladesh enfrente desafios econômicos imensos, há razões para otimismo. O país tem conseguido inserir-se em cadeias globais de valor, especialmente em setores intensivos em mão de obra; a indústria ganha participação crescente no PIB; e o mercado interno apresenta grande potencial de desenvolvimento. Além disso, Bangladesh vem se tornando foco de investimentos das grandes economias asiáticas, especialmente

da Índia, China e Japão, que buscam consolidar sua influência naquele ator regional estratégico. Caso o país sul-asiático consiga manter as atuais taxas de crescimento, garantindo concomitante processo de inclusão social, ele poderá vir a confirmar as projeções e juntar-se às maiores economias do mundo.

2. Bangladesh no mundo

A inserção internacional de Bangladesh combina os temores e sensibilidades de um Estado de pequena expressão territorial situado entre duas potências asiáticas, a Índia e a China, com os interesses de um país que busca a cooperação e o comércio internacional para desenvolver-se. Nessa perspectiva, a política externa bangladeshiana, por um lado, adota viés regionalista, pelo qual busca aproximar-se de atores que representem contrapeso à incontornável influência indiana; por outro, em viés globalista, atribui grande importância aos princípios do direito internacional, busca cooperação em organismos multilaterais e valoriza iniciativas conjuntas com países em desenvolvimento.

A proximidade geográfica e a identidade cultural e histórica fazem do relacionamento com a Índia o principal elemento definidor da política externa bangladeshiana. Os dois países compartilham mais de 4 mil quilômetros de fronteira, composta de regiões densamente povoadas, de mais de 50 rios e de enclaves e "exclaves" (isto é, um enclave dentro de outro enclave). O bengali, idioma nacional de Bangladesh, é também falado na Índia por mais de 50 milhões de pessoas, no estado contíguo de Bengala Ocidental. Em relação ao comércio, a Índia é a segunda maior fonte de importações, depois da China, embora não figure entre os principais mercados de exportação, em que se destacam os Estados Unidos e países europeus. O gigantismo da Índia inspira em Bangladesh cautela em relação à preservação de sua autonomia e integridade territorial.

Tradicionalmente, as relações de Bangladesh com a Índia tornam-se mais estreitas sob governos da Liga Awami, partido que liderou a luta de libertação em 1971, ao passo que, sob governo do BNP, de viés islâmico, tendem a ser mais próximas do Paquistão. A permanência da Liga Awami no poder, desde 2009, tem impactado positivamente o relacionamento bilateral com a Índia. Em 2015, Nova Delhi ofereceu linha de crédito de US$ 2 bilhões a Bangladesh, o maior empréstimo estrangeiro do Exim Bank indiano até o presente (GUPTAL, 2015). No mesmo ano, ratificou-se acordo fronteiriço que havia sido assinado em 1974, o que poderá contribuir para dissipar contenciosos, construir confiança e melhor interligar os dois países.

As relações com o Paquistão, diferentemente, são marcadas por ressentimentos históricos e desconfiança, mas sustentadas por cálculos estratégicos. Embora hostil em um primeiro momento, o diálogo bilateral melhorou com o reconhecimento da independência bangladeshiana por Islamabad (1974) e com o estabelecimento de relações diplomáticas (1976). A rápida normalização das relações, apesar da guerra de libertação traumática, pode ser atribuída a preocupações securitárias comuns diante da preeminência indiana no subcontinente, que incentiva Daca a buscar proximidade com o maior adversário de seu vizinho (JACQUES, 2000, p. 14). Recentemente, contudo, acusações de que Islamabad manteria espiões em Bangladesh, bem como julgamentos por tribunais bangladeshianos de nacionais que teriam cometido crimes de guerra em 1971 – a maioria do partido Jamaat-e-Islami, aliado do Paquistão e então contrário à independência – têm gerado desgaste nas relações bilaterais.

A projeção internacional da China ofereceu a Bangladesh outra opção de contrabalançar a Índia, que Daca tem efetivamente buscado como forma de preservar a autonomia e financiar o

desenvolvimento do país. Nos últimos anos, a China tornou-se não só o principal parceiro comercial de Bangladesh, deslocando a Índia, mas também o maior fornecedor de equipamentos militares. Já as iniciativas chinesas de expansão comercial e militar têm gerado implicações positivas para o desenvolvimento bangladeshiano, na medida em que o país figura em posição de destaque nos projetos da "Nova Rota da Seda", em suas versões terrestre e marítima, e do "Corredor Econômico Bangladesh--China-Índia-Myanmar", que visam a construir infraestrutura para a integração do continente asiático com o europeu. Bangladesh, inclusive, foi um dos primeiros países contemplados, em maio de 2016, por financiamento do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, que é controlado por Pequim.

Outra importante vertente da política externa de Bangladesh é sua participação na Associação Sul-Asiática para a Cooperação Regional ("South Asian Association for Regional Cooperation" – SAARC). O conceito da Associação foi proposto pela primeira vez em 1977, pelo então presidente de Bangladesh, Ziaur Rahman, e logo ganhou o apoio dos líderes das nações menores da região, que a entenderam como instrumento útil para proteger-se da preeminência indiana. Criada em 1985, a SAARC não fora pensada como um bloco econômico, mas como organismo para promover a cooperação entre os países membros. Ao longo da década de 1990, não obstante, vários acordos foram firmados com o objetivo de tornar a Ásia Meridional, que ainda se destaca como a região economicamente menos integrada do mundo, uma área de livre comércio. Embora a SAARC ainda enfrente dificuldades para aprofundar a integração econômica, ela tem sido exitosa na promoção da cooperação em setores específicos, como de saúde, resposta a desastres naturais e interligação física dos países da região.

Passando do regional para o global, Bangladesh participa ativamente de foros multilaterais, onde adota posições condizentes com sua condição de país de menor desenvolvimento relativo, especialmente no que tange a financiamentos e preferências comerciais. Desde o período da Guerra Fria, o país sul-asiático mantém postura pacífica, cooperativa e independente, de modo que nunca vinculou sua atuação a ideologias ou a interesses estratégicos das grandes potências. Já foi duas vezes eleito para mandatos de membro não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e destaca-se, atualmente, como maior fornecedor de tropas para missões de paz daquela organização.

Em seus 45 anos de independência, Bangladesh conseguiu construir relações amistosas com nações de sua região e do mundo, bem como participar de maneira responsável e construtiva em organismos internacionais. Em consonância com um mundo cada vez mais multipolar, Daca também vem expandindo sua rede diplomática: em 2012, deu início ao processo de abertura de seis novas Embaixadas, a maioria na América Latina e na África. Dessa forma, posicionada em uma região estratégica, com grande peso demográfico, uma economia em franco desenvolvimento e uma política externa com influência crescente, a jovem república sul-asiática representa parceiro valoroso no cenário político internacional do século XXI.

3. Relações Brasil-Bangladesh: uma parceria em construção

O estabelecimento de relações entre Brasil e Bangladesh iniciou-se no contexto de universalização da política externa brasileira, sob os governos militares dos generais Emílio G. Médici (1969--1974) e Ernesto Geisel (1974-1979). Nesse período, a diplomacia brasileira atribuía forte ênfase ao desenvolvimento econômico, à autonomia em política externa e à diversificação de parcerias –

diretrizes que iam ao encontro das aspirações bangladeshianas. Os dois países estabeleceram relações diplomáticas já em 1972, e no espaço de apenas um ano Daca abriu embaixada em Brasília. A presença oficial brasileira em Bangladesh, por sua vez, iniciou-se com a abertura de embaixada naquela capital, em 1974. Esse foi o ano do reatamento de relações diplomáticas com a República Popular da China, sinalizando estratégia mais ampla, por parte da política externa brasileira, de inserção no continente asiático.

A instalação de uma representação diplomática brasileira, a primeira de um país latino-americano em Bangladesh, revestiu-se de grande importância para a aproximação política entre os dois países. No entanto, os choques no preço de petróleo afetaram gravemente as economias do Brasil e de Bangladesh na década de 1970, limitando a aproximação comercial. As vicissitudes políticas que ambos vivenciaram nas décadas de 1970 e de 1980, de outro lado, dificultaram qualquer esforço de aprofundamento do diálogo.

Diante dessa conjuntura, em mais de 20 anos de relações diplomáticas, firmaram-se apenas dois acordos: de Comércio, em 1976; e de Cooperação Cultural e Educacional, em 1988. O diálogo político manteve-se em baixo perfil, ao passo que as trocas comerciais permaneceram residuais e concentradas em poucos produtos básicos. Não surpreende, desse modo, que, durante momento de dificuldades orçamentárias, a embaixada brasileira em Daca tenha sido selecionada para ser desativada, o que ocorreu no ano de 1998. A embaixada de Bangladesh em Brasília, por sua vez, seria desativada quatro anos mais tarde, em 2002.

Mudanças nos contextos domésticos e internacional levaram a nova iniciativa de aproximação, a partir de 2010. Ambos os países passavam por período de estabilidade em suas democracias e se haviam beneficiado da alta dos preços das *commodities* na década anterior. Para o Brasil, os países em desenvolvimento, em geral,

e a Ásia, em particular, assumiam importância crescente: mais da metade das exportações brasileiras destinavam-se ao mundo em desenvolvimento; e a China ascendeu, em 2009, à posição de maior parceiro comercial. Bangladesh, por sua vez, apresentava crescimento médio do PIB superior a 6% há mais de cinco anos. No cenário internacional, as economias desenvolvidas sentiam mais os efeitos da crise financeira de 2008, enquanto mercados emergentes ganhavam participação na economia e na governança financeira globais.

Na esteira destas mudanças, a embaixada em Daca foi reaberta, em 2010, e a embaixada bangladeshiana em Brasília, em 2012. Bangladesh já havia se tornado, nesse momento, o segundo maior parceiro comercial do Brasil na Ásia Meridional, atrás apenas da Índia. Desde então, as relações comerciais entre os dois países não cessaram de crescer. De um intercâmbio total de US$ 626 milhões, em 2010, o volume mais que dobrou, para US$ 1,3 bilhão, em 2015. É interessante notar que, diferentemente do que ocorreu em relação a muitos países, a crise no Brasil não afetou as exportações para Bangladesh, que se elevaram em 32% de 2014 para 2015, ano em que chegou a US$ 1,147 bilhão. Em toda a série histórica, o saldo comercial sempre foi francamente favorável ao Brasil.

Não só o volume, mas também a qualidade do comércio tem melhorado, mesmo que em menor medida. As importações brasileiras de Bangladesh deixaram de concentrar-se apenas em juta, componente ainda essencial para o ensacamento do café produzido nacionalmente. Produtos têxteis agora compõem mais de 80% da pauta, na qual também figuram medicamentos, embora com peso reduzido. Já na pauta brasileira de exportações para Bangladesh, ainda predominam produtos do agronegócio, como açúcar (60%) e milho (24%). Mas também compõem a pauta

compressores, máquinas têxteis, armamentos leves, equipamentos hospitalares, entre outros.

A diversidade das exportações brasileiras, a despeito dos volumes comercializados, indica potencial de mercado para produtos nacionais de maior valor agregado, cujo aproveitamento pode ser estimulado por iniciativas governamentais. Um primeiro passo é reduzir o desconhecimento mútuo e aproximar o empresariado de ambos os países. Criar canais de diálogo entre as câmaras de comércio é um possível começo. A Câmara de Comércio e Indústria de Daca, em contato com a embaixada brasileira, já demonstrou interesse em ampliar o intercâmbio comercial e em atrair investimentos do Brasil. Outras medidas que podem ser incentivadas pelo setor público são a organização de missões comerciais e a participação em feiras de promoção comercial.

Há também a possibilidade de negociação de um Acordo de Preferências Comerciais (ACP) Mercosul-Bangladesh. O ponto de maior controvérsia residiria no setor de têxteis, em que a indústria bangladeshiana é muito competitiva, em parte porque não segue os mesmos padrões trabalhistas que os países do Mercosul. Mas o bloco já possui ACP com a Índia, em vigor desde 2009, em que apenas setores de interesse mútuo são contemplados. Acordo semelhante poderia ser negociado com Bangladesh, com vistas a reforçar a complementaridade entre as economias dos membros do Mercosul e do país sul-asiático.

Do ponto de vista político, não obstante a reabertura de embaixadas, o relacionamento evoluiu menos que o comércio bilateral. Há que se recordar que as relações com Bangladesh compõem o quadro de inserção da política externa brasileira em uma das regiões mais dinâmicas do mundo. Tendo em vista o posicionamento estratégico do país sul-asiático e da disputa de influência sino-indiana de que tem sido palco, aproximar-se de

Daca permitirá não só elevar o perfil da presença brasileira na região, mas também acompanhar de perto a evolução do quadro político e securitário asiático. Além disso, Bangladesh participa de diversas organizações internacionais, de modo que a cooperação bilateral pode gerar efeitos positivos tanto na esfera regional quanto na multilateral – ou mesmo na inter-regional, caso se avente uma aproximação entre o Mercosul e a SAARC.

Na perspectiva inversa, também o Brasil destaca-se como parceiro estratégico para a nação sul-asiática. O Brasil está entre os 10 maiores países do mundo em termos econômicos, demográficos e territoriais, fornece mais de 2% de suas importações e é o único país sul-americano a ter embaixada residente bangladeshiana. Bangladesh, na qualidade de um dos maiores recipientes de ajuda internacional do mundo, busca parceiros para aperfeiçoar programas sociais, que já vem desenvolvendo com êxito considerável – em 2006, o bangladeshiano Mohammed Yunus foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz pela implementação de projetos de microcrédito. Referência internacional em tecnologia social, o Brasil pode oferecer cooperação nas áreas de programas assistenciais, desenvolvimento agrícola e educação básica. Efetivamente, Bangladesh já faz parte do grupo de 18 países prioritários para participar das atividades iniciais do Centro de Excelência contra a Fome, uma parceria do governo brasileiro com o Programa Mundial de Alimentação das Nações Unidas, que tem o objetivo de incentivar o desenvolvimento de capacidades no domínio da segurança alimentar, da nutrição e da alimentação escolar. Muitas outras iniciativas podem, contudo, ser buscadas.

A despeito da crescente importância das relações bilaterais, observa-se carência de contatos políticos de alto nível entre os dois países. A única visita de um ministro dos negócios estrangeiros de Bangladesh ao Brasil ocorreu em 1992, no contexto da Conferência

do Rio (ECO 92). Embora o Brasil frequentemente receba visitas ministeriais de Bangladesh, especialmente de pastas relacionadas ao comércio e à agricultura, ministros brasileiros ainda não realizaram atividade bilateral naquele país.

Mudança auspiciosa nessa dinâmica ocorreu no dia 20 de março de 2017, por ocasião da assinatura, em Daca, do Memorando de Entendimento sobre o Estabelecimento de Mecanismo de Consultas Bilaterais, seguido da primeira reunião do mecanismo. O acordo estabelece que as reuniões de consultas políticas serão realizadas a cada dois anos, alternativamente no Brasil e em Bangladesh, e presididas por altos funcionários do serviço exterior. O encontro periódico de autoridades de ambas as partes no âmbito desses mecanismos tem o condão de catalisar o processo de identificação de interesses mútuos e de negociação de acordos, pois estimula as partes a apresentar progressos a cada edição. Além disso, abre oportunidade para o aprofundamento do diálogo em temas de interesse mútuo e a coordenação em questões multilaterais.

A I Reunião de Consultas Políticas foi presidida, do lado brasileiro, pelo diretor do Departamento da Ásia Central, Meridional e Oceania, ministro Ary Quintella, e, do lado bangladeshiano, pela diretora-geral de Américas, Abida Islam. Tive a oportunidade dela participar. Estiveram presentes, na ocasião, representantes de vários ministérios de Bangladesh, o que possibilitou discussão ao mesmo tempo abrangente e aprofundada de diversas áreas das relações bilaterais, com destaque para defesa, agricultura, comércio e investimentos, coordenação em organismos multilaterais, cooperação entre academias diplomáticas, entre outras. Como resultados imediatos da reunião, podem ser destacados a retirada de impedimento legal à participação de empresas sul-americanas em licitação de compra de equipamentos de defesa para a polícia

de Bangladesh, possibilitando a participação de empresa brasileira que posteriormente venceu a licitação, e o início de negociações de memorando de entendimento entre academias diplomáticas.

É triste recordar que a assinatura do memorando de entendimento e a reunião de consultas políticas foram precedidas pelas exéquias, em Daca, do embaixador Mohamed Mijarul Quayes, que estivera à frente da embaixada de Bangladesh em Brasília desde novembro de 2014 e trabalhara com afinco pela concretização desse mecanismo. A confiança do embaixador bangladeshiano no potencial do relacionamento entre Brasil e Bangladesh foi essencial durante o processo de negociação. O embaixador Quayes faleceu no dia 10 de março, no Brasil, após prolongada enfermidade. Em Brasília, a cerimônia fúnebre foi conduzida pelo secretário-geral das Relações Exteriores.

A distância geográfica e cultural entre Brasil e Bangladesh, ao invés de separar, pode ser concebida como fator de união entre os dois países. Eles podem beneficiar-se de relações bilaterais positivas, marcada pela busca de convergências e pela ausência de desentendimentos. O compartilhamento de diversos princípios em organizações multilaterais, por si só, já representa um facilitador. Bangladesh, por exemplo, foi o primeiro país da Ásia Meridional a tornar-se membro do Tribunal Penal Internacional, em 2010 – o Brasil participou de sua criação e aderiu ao Estatuto de Roma em 2002. Ambos compartilham visões sobre o aperfeiçoamento da governança global, no sentido de torná-la mais transparente, democrática, inclusiva e eficiente, bem como sobre meio ambiente, cooperação sul-sul e combate à pobreza.

Mesmo com poucas ações governamentais, as sociedades dos dois países têm gradualmente elevado a densidade dos contatos. De acordo com os dados disponíveis, a embaixada brasileira em Daca emitiu 108 vistos de turismo e de negócios, em conjunto, no

ano de 2012; esse número mais que triplicou em 2014, saltando para 326. No caso de Bangladesh, sua embaixada em Brasília emitiu 356 vistos para cidadãos brasileiros, desde a reabertura, em 2012. Preocupa as autoridades nacionais, contudo, o aumento de tentativas de imigração ilegal de bangladeshianos para o Brasil, em busca de melhores condições de vida. A embaixada de Bangladesh estima em 2.500 o número de bangladeshianos residindo no Brasil, enquanto o Instituto Migrações e Direitos Humanos avalia que o número correto seja mais próximo de 3.500. Independentemente da legalidade dos imigrantes, a presença de comunidade representativa de bangladeshianos no Brasil tende a reforçar os laços sociais e culturais entre os dois países.

Nesse contexto, as relações entre Brasil e Bangladesh têm sido historicamente cordiais e amistosas, mas muito aquém de seu potencial. A dinâmica comercial descolou-se da política, apresentando rápido crescimento e ensaios de diversificação, no caso das exportações brasileiras, sem fazer-se acompanhar de iniciativas de aproximação política. Embora demandas econômicas amiúde estimulem o diálogo bilateral, esse relacionamento não avançará a contento caso os governos brasileiro e bangladeshiano não o direcionem e lhe deem impulso. Aí reside o maior desafio nas relações bilaterais: envolver o governo e a sociedade em iniciativas de aproximação que permitam aprofundar o nível de interação existente, com destaque para a área comercial.

Como jovem diplomata, é estimulante pensar a política externa brasileira para um país ainda fora dos "holofotes", mas que apresenta uma das maiores taxas de crescimento do mundo e que poderá, em 2061, ter população igual ou superior à do Brasil (BBS, 2015). Caso os dois países consigam criar mecanismos políticos que aprofundem o diálogo e incrementem e diversifiquem o comércio, no futuro poderei orgulhar-me em ver Bangladesh entre

os principais parceiros do Brasil e saber que pude contribuir para a construção dessa parceria.

Referências

BBC. Who is behind the Bangladesh killings? 2 maio 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-asia-34517434>. Acesso em: 11 maio 2016.

BANGLADESH BUREAU OF STATISTICS (BBS). Population Projection of Bangladesh: dynamics and trends 2011-2061. *Ministry of Planning of the Government of the People's Republic of Bangladesh*. Nov. 2015. Disponível em: <http://www.bbs.gov.bd/WebTestApplication/userfiles/Image/PopMonographs/PopulationProjection.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

CHOWDHURY, Syed Tashfin. Political killings spread fear in Bangladesh. *Aljazeera*, 11 fev. 2014. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/02/political-killings-spread-fear-bangladesh-20142111311625726.html>. Acesso em: 11 maio 2016.

GUPTAL, Surojit. $2 billion line of credit to Bangladesh to create 50,000 Indian jobs. *The Times of India,* 7 jun. 2015. Disponível em: <http://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/2-billion-line-of-credit-to-Bangladesh-to-create-50000-Indian-jobs/articleshow/47570507.cms>. Acesso em: 23 maio 2016.

HUMAN RIGHTS WATCH (HRW). Marry Before Your House is Swept Away: Child Marriage in Bangladesh. *Human Rights Watch*, jun. 2015. Disponível em: <https://www.hrw.org/report/2015/06/09/marry-your-house-swept-away/child-marriage-bangladesh>. Acesso: 11 maio 2016.

JACQUES, Kathryn. *Bangladesh, India and Pakistan: International Relations and Regional Tensions in South Asia.* Palgrave Macmillan: Inglaterra, 2000.

KEAY, John. *Midnight's Descendants: a history of South Asia since partition*. Basic Books: Nova Iorque, 2014.

LEWIS, David. *Bangladesh: politics, economy and civil society.* Cambridge University Press: Nova Iorque, 2011.

LIGHTCASTLE ANALYTICS. Market Insight: How the Bangladesh Pharmaceutical Sector is Performing in 2015. *Lightcastle Blog*, 8 dez. 2015. Disponível em: <http://www.lightcastlebd.com/blog/2015/12/market-insight-how-the-bangladesh-pharmaceutical-sector-is-performing-in-2015>. Acesso em: 20 maio 2016.

MISHRA, Aliva. Islamic Fundamentalism in South Asia: a Comparative Study of Pakistan and Bangladesh. *India Quarterly*, v. 68, n. 3, p. 283-296, 2012.

O'NEILL, JIM (ORG). BRICS and Beyond. *Goldman Sachs,* 2007. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/BRICs-and-Beyond.html>. Acesso em: 22 maio 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). International Migration Report 2015: highlights. *Divisão de População, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, ONU.* 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf>. Acesso em: 22 maio 2016.

RAGHAVAN, Srinath. *1971: a global history of the creation of Bangladesh*. Harvard University Press: Cambridge, 2013.

SAUNDERS, Harold H. What Really Happened in Bangladesh. *Foreign Affairs*, v. 93, n. 4, p. 36-42, jul-ago. de 2014.

VISENTINI, Paulo F. *As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

ZAMAN, Rashed Uz. Bangladesh – Between Terrorism, Identity and Illiberal Democracy: The Unfolding of a Tragic Saga. *Perceptions*, v. 17, n. 3, p. 151-177, 2012. Disponível em: <http://sam.gov.tr/bangladesh-between-terrorism-identity-and-illiberal-democracy-the-unfolding-of-a-tragic-saga/>. Acesso em: 20 abr. 2016.

Formato	**15,5 x 22,5 cm**
Mancha gráfica	**10,9 x 17cm**
Papel	**pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)**
Fontes	**AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)**