

REPENSANDO A POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA:
EM BUSCA DE NOVOS CONSENSOS

ANO
XVII
2016

4

Cadernos Adenauer

REPENSANDO A POLÍTICA
EXTERNA BRASILEIRA:
EM BUSCA DE NOVOS CONSENSOS

EDITOR RESPONSÁVEL

Jan Woischnik

CONSELHO EDITORIAL

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Álvaro Moisés

José Mario Brasiliense Carneiro

Lúcia Avelar

Silvana Krause

ORGANIZAÇÃO

Leonardo Paz Neves

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

TRADUÇÃO

Margaret Cohen (páginas 11 a 24)

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Cacau Mendes

IMPRESSÃO

J. Sholna

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XVII (2016), nº4
*Repensando a política externa brasileira:
em busca de novos consensos*

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2016.

ISBN 978-85-7504-206-9

*As opiniões externadas nesta publicação são
de exclusiva responsabilidade de seus autores.*

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 Apresentação
- 11 Olhando para fora: o engajamento externo brasileiro após Dilma
JOHANNA MENDELSON FORMAN · EMMA MYERS
- 25 Política Externa e as Forças Políticas no Brasil
MARCOS DE AZAMBUJA
- 29 Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades
PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR
- 45 Política Externa Brasileira e Multilateralismo:
o que esperar do novo governo
MARCELO M. VALENÇA
- 61 A agenda econômica-comercial do Brasil com os Estados Unidos
LIA BAKER VALLS PEREIRA
- 73 Para além do mito: Condições para a construção de uma
liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento
sustentável de baixo carbono
EDUARDO VIOLA · MATÍAS FRANCHINI
- 95 O Brasil e as operações de manutenção da paz:
a consolidação de um novo perfil?
EDUARDA PASSARELLI HAMANN
- III O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional
para o Desenvolvimento
LEONARDO PAZ NEVES

Apresentação

■ A presente publicação, “Repensando a Política Externa Brasileira: em busca de novos consensos” faz parte de um esforço, apoiado pelo escritório Brasil da Fundação Konrad Adenauer, de refletir sobre o futuro da Política Externa Brasileira.

Esse trabalho parte de uma premissa que nos encontramos em um momento chave para a política externa nacional. É um momento no qual ela poderá/deverá ganhar suas futuras cores e formatos. O momento pós-impeachment de 2016 tem significado uma ruptura com o modelo anterior, que pode ser bem exemplificada a partir das mudanças na política exterior do atual Chanceler. Esse contexto tem se notabilizado, de acordo com sua própria narrativa, pela “correção de rumo” da política externa brasileira. Entretanto, a “correção de rumo” não denota propriamente um “projeto”, ou o que os americanos chamam de um “Grand Strategy” para o Brasil – significando o conjunto de fatores, recursos e políticas que deverão ser usados para se atingir um objetivo de longo prazo.

De fato, até mesmo a premissa básica de um Grand Strategy parece faltar no caso brasileiro. Ou melhor, não parece ser fácil identificar um objetivo de longo prazo bem definido e que goze de razoável consenso dentro da nossa sociedade ou até mesmo dentro da elite política e intelectual.

Entretanto, apesar do atual governo estar tentando praticar esta “correção de rumo”, ele provavelmente não terá tempo hábil, nesses dois anos restantes de governo, para conseguir determinar um objetivo de longo prazo e começar a desenvolver uma estratégia para persegui-lo. Além do pouco tempo, o atual governo tem de lidar com pelo menos três grandes desafios: o primeiro é a grave crise econômica que limita a possibilidade do governo apostar em políticas e ações ambiciosas no cenário internacional – sobretudo em um contexto no qual o Brasil esteve a ponto de perder o direito de voto em um grande número

de instituições internacionais pelo não cumprimento de suas responsabilidades de membresia. O segundo desafio lida com o contexto de combate a corrupção, capitaneado pela Operação Lava Jato – esse contexto tem roubado quase todo o foco da elite política nacional, que tem se preocupado basicamente com sua sobrevivência política. O terceiro desafio se refere ao relacionamento externo, uma vez que existe amplo questionamento em relação ao processo de impeachment sofrido pela Presidente Rousseff – apesar de poucos denunciarem o processo, parece haver um desconforto de muitos em relação a uma aproximação mais densa nesse período restante.

Nesse sentido, a atual ruptura e a improvável capacidade de imprimir um novo modelo de política externa, traz consigo uma oportunidade para um amplo e substantivo debate a respeito de qual deverá ser o próximo modelo de política externa que o país deverá operar. Qual é ou quais são nossos objetivos de longo prazo, que tenham razoável consenso, e por tal deverá ser perseguido por todos e não sofrerá grandes descontinuidades a cada transição de governo.

Como dito anteriormente, o presente volume pretende apoiar esse debate. Nele, foram apresentados oito visões em oito perspectivas ou temas fundamentais para a definição desse novo modelo de política externa. A proposta é de apresentar tais perspectivas ou temas e discutir de forma direta e prática ideias e possibilidades de atuação do país neste campo.

O primeiro capítulo lida com um tema muitas vezes deixado de lado ao se discutir a política externa. Em “Olhando para fora: o engajamento externo brasileiro após Dilma” buscamos observar a percepção internacional do Brasil neste momento. Discutir política externa olhando apenas para questões domésticas arrisca a perder de vista o mundo que vivemos e a expectativas que os outros têm de nós.

O segundo capítulo trata de um dos temas mais importantes, no que tange a possibilidade de um consenso doméstico a respeito dos objetivos de longo prazo da política externa brasileira. No artigo “Política Externa e as Forças Políticas no Brasil” é debatido o contexto das elites no atual cenário político de Brasil e suas posições em política externa.

O terceiro capítulo discute um dos temas considerados uma permanente prioridade na política externa brasileira, a América Latina. A leitura de “Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades” nos convida a um dos debates mais controversos de nossa política externa. Apesar de seu caráter de prioridade, a diferença da ênfase ou estilo da política tem causado grande divergência em relação ao nosso posicionamento com o nosso entorno imediato.

Poucas áreas da nossa política externa se beneficiariam mais de uma posição estável, previsível e ativa na região.

O quarto capítulo trabalha com outro tema considerado um tema tradicional da política externa, o Multilateralismo. Ainda que ele também tenha sido tratado de forma diferente nos últimos governos, a aposta no Multilateralismo por parte do Brasil tem ganhado cada vez mais críticas. Em “Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo” nos oferece um olhar para o passado e nos convida a refletir sobre as tendências que se encontram diante de nós.

O quinto capítulo conjuga dois grandes temas em um só artigo. Ele lida primeiramente com a questão do comércio exterior – possivelmente um dos campos que mais sofreram críticas nos últimos anos. Ao mesmo tempo, esse debate também inclui a questão da reaproximação do Brasil com os EUA e com a União Europeia. A discussão feita no “A agenda econômica-comercial do Brasil com os Estados Unidos e a União Europeia” chama a atenção para questões fundamentais como a governança econômica internacional e a aposta brasileira na OMC.

O sexto capítulo introduz um dos temas mais discutidos dos últimos anos: o desenvolvimento sustentável. O artigo “Para além do mito: Condições para a construção de uma liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento sustentável de baixo carbono” discute sobre as reais condições em uma das principais temáticas nas quais o Brasil buscou uma liderança mais substantiva no plano internacional.

O sétimo capítulo lida com uma das facetas mais visíveis da ação internacional brasileira no sistema ONU. As operações de paz constituem um campo de real atuação do país no qual ele consegue contribuir de forma direta e substantiva para alguns dos principais objetivos da comunidade internacional: a manutenção da paz e estabilidade e o fomento ao desenvolvimento. Nesse contexto, o “O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?” busca, a partir de uma revisão da atuação recente brasileira, discutir caminhos para um nosso perfil de atuação dos esforços nacionais.

O oitavo e último capítulo trata de um tema geralmente negligenciado em grandes debates da política externa nacional, mas que ganhou durante os últimos anos considerável atenção. O debate em torno da cooperação para o desenvolvimento internacional ganhou, junto com sua recente notoriedade, um intenso debate sobre o seu uso político e sua razão de ser. Em “O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” é discutida a trajetória das políticas de cooperação do Brasil, concluindo com uma breve reflexão sobre a

importância desse instrumento e a necessidade de incluí-lo de forma sustentada e eficiente para os fins da política externa.

Naturalmente, esses oito temas não esgotam o debate sobre a política externa brasileira. É possível identificar outros temas nos quais um consenso mínimo em termos de política externa é fundamental. Entre eles seria possível sugerir a importância de uma política estruturada, pragmática e que tenha continuidade para com os principais países (ou regiões) com os quais o Brasil tem ou deveria ter relacionamento. Um dos principais exemplos aqui seria o caso da China, Índia e dos países do Leste Asiático. Outro tema que também mereceria um amplo debate e definições de atuação por parte de nossa política externa são os temas da Democracia e dos Direitos Humanos. Por fim, outro conjunto de temas que, por si só mereceria um volume próprio seria a Defesa e Segurança Internacional (em especial lidando com a Nova Agenda de Segurança Internacional).

Infelizmente, não é possível tratar de todos os temas. De fato, o tratamento de todos os temas, denotaria na falta de priorizações, elemento fundamental no esforço de definição de objetivos de longo prazo e das estratégias que os perseguirão. Esse volume, como já mencionado, não pretende determinar quais devem ser as prioridades de um possível novo modelo de política externa, tampouco esgotar o debate de cada tema apresentado. Seu objetivo é de contribuir para o esforço de um grande debate, neste contexto propício, para que possamos reorganizar a política externa brasileira de forma democrática, equilibrada e eficiente.

LEONARDO PAZ NEVES

Olhando para fora: o engajamento externo brasileiro após Dilma

JOHANNA MENDELSON FORMAN
EMMA MYERS

■ Os turbulentos acontecimentos políticos dos últimos meses, que culminaram com o impeachment da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto, simbolizam bem o refrão frequentemente repetido de que o Brasil não é para iniciantes. Compreender o que realmente ocorreu – das complexidades do processo constitucional às posições vacilantes dos 35 partidos políticos do país que se uniram para selar o destino da primeira mulher presidente do Brasil – não foi tarefa fácil, pois era difícil acompanhar o que estava realmente acontecendo até que todos os votos foram lançados e Dilma foi oficialmente derrubada do poder.

Em retrospectiva, a trajetória da queda de Dilma pode ser atribuída a uma série de ações que começaram durante seu primeiro mandato como presidente e continuaram após sua reeleição em 2014. Protestos contra o aumento das tarifas de ônibus em 2013 somaram-se ao descontentamento da população com o Partido dos Trabalhadores (PT). Mas, a desconfiança da população com relação ao governo tinha raízes mais profundas, remontando a 2005 e às audiências, transmitidas pela televisão, em torno de alegações de suborno envolvendo o Partido dos Trabalhadores. O escândalo, chamado de Mensalão, envolveu muitos participantes do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – predecessor de Dilma – e levou à acusação formal de 40 altos funcionários, dos quais 25 foram considerados culpados¹. A presidência de Dilma foi também prejudicada por uma grande investigação de corrupção na estatal Petrobras, que foi revelada por meio de uma

1 “What is Brazil’s ‘mensalão?’” *The Economist*, November 18, 2013. <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2013/11/economist-explains-14>

operação conhecida como Lava Jato. Os escândalos tiveram efeito cumulativo e minaram a fé pública na legitimidade do governo brasileiro. De certo modo, o tema do impeachment surgiu no horizonte mais de um ano antes de acontecer.

No entanto, a política interna era apenas parte da história. O declínio político de Dilma e do Partido dos Trabalhadores coincidiu com uma dramática recessão econômica que refletiu um declínio na demanda chinesa por commodities como soja e uma queda nos preços mundiais do petróleo, reduzindo, assim, duas das principais fontes de receita do Brasil. Essas mudanças, aliadas a uma economia altamente protecionista, foram fatores que minaram a promessa de expansão dos programas sociais de Dilma, criando mais descontentamento em todo o Brasil, especialmente na base do PT – a população mais pobre.

Os treze anos de predominância do PT também levaram o Brasil a um patamar global mais elevado. Sob Lula, como é conhecido por seus partidários, o Brasil emergiu como um líder do Sul Global. A política externa de Lula transformou o Brasil em um ator internacional altamente relevante – ao abrir um número sem precedentes de embaixadas em toda a África e Ásia e participar de fóruns multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio, de forma a elevar a reputação do Brasil. Economicamente, o Brasil se tornou uma das mais importantes potências econômicas emergentes do Ocidente, e Lula e seus ministros aproveitaram essa situação para aumentar a presença do Brasil na cena global. Como membro fundador do G20 e força motriz por trás da criação do IBAS e da União das Nações Sul-Americanas, o Brasil era, em meados dos anos 2000, um poder emergente, tanto dentro de instituições internacionais estabelecidas quanto de instituições emergentes buscando questionar os desequilíbrios do sistema internacional.

Lula legou a Dilma uma forte plataforma de política externa. No entanto, à medida em que as bases econômicas do Brasil desmoronavam durante seu primeiro mandato, Dilma voltou sua atenção para questões internas. Ela também seguiu uma política que reduziu deliberadamente a presença do Brasil no cenário internacional. As sólidas relações externas do Brasil tornaram-se menos pragmáticas e mais ideológicas em seu apoio a governos socialistas como os da Bolívia, Venezuela e Cuba. As relações com os Estados Unidos também se agravaram quando o Brasil se opôs à intervenção da OTAN na Líbia e às operações militares no Oriente Médio e na Ásia Central. Dilma prejudicou ainda mais o Serviço de Relações Exteriores do Brasil ao cortar posições, reduzir seu orçamento e fechar embaixadas em todo o mundo.

Enquanto o governo brasileiro se voltava para dentro e depois se lançava sobre os duplos desafios do declínio econômico e da turbulência política, é útil

– até essencial – examinar como o mundo vê o impeachment de Dilma e os eventos que levaram a ele. Desde que Lula se tornou presidente em 2003, as percepções globais sobre o Brasil mudaram drasticamente. Hoje, enquanto o presidente Michel Temer e seu novo ministro das Relações Exteriores, José Serra remodelam a política externa brasileira, eles devem lidar com a visão que outros países têm sobre os acontecimentos recentes e seu impacto sobre a posição do Brasil internacionalmente. Este ensaio faz exatamente isso. Ele avalia como aqueles fora do Brasil veem o que aconteceu e suas percepções sobre o potencial do Brasil de manter sua posição na cena global.

Se o Brasil quiser superar esse episódio traumático de sua história, pode ser válido considerar o ponto de vista externo para enquadrar algumas das questões que afetarão o país no curto e médio prazos.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DURANTE OS ANOS 2000

■ Muitos acadêmicos descrevem, acertadamente, a política externa brasileira como um pêndulo que oscila entre períodos de introversão e extroversão. A metáfora também reflete a contínua oscilação do Brasil entre o americanismo e o globalismo. O desejo do Brasil de se tornar um jogador relevante no cenário global não é nada novo. A política externa do presidente Jânio Quadros na década de 1960 priorizou as aspirações do Brasil no exterior. Em um artigo de sua autoria para a revista *Foreign Affairs*, em 1961, em que delineia as vastas aspirações brasileiras, Quadros escreveu “O interesse manifestado pela posição do Brasil nos assuntos internacionais é, por si só, a prova da presença de uma nova força no cenário mundial.”² O esforço de Quadros para tornar o Brasil mais visível foi direcionado para países como os Estados Unidos, mas também apelou para o Sul Global – especialmente para os estados africanos, onde articulou as responsabilidades do Brasil com relação a seus vizinhos do sul e reconheceu as ligações históricas entre o Brasil e o continente africano.

A ditadura militar, demarcada pelo fim da era Quadros-Goulart e o início do governo Sarney em 1985, foi marcada por uma reorientação para dentro³. O

2 Jânio Quadros, “Brazil’s New Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, October 1961. <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/1961-10-01/brazils-new-foreign-policy>.

3 In 1965, the military overthrew President Goulart with support from the United States. The so-called West feared that Brazil would fall to communism under the left-leaning president. Miriam Wells, “Meet the Kingmakers of Brasilia,” *Foreign Affairs*. October 21, 2014. <http://foreignpolicy.com/2014/10/21/meet-the-kingmakers-of-brasilia/>

presidente José Sarney, o primeiro presidente civil após a queda da junta, era um oligarca que em grande medida estendeu as políticas introvertidas do regime. Apesar disso, algumas notáveis políticas externas aplicadas entre meados do século XX e o seu final que ajudaram a lançar o Brasil como uma potência emergente. O Brasil foi considerado pelos Estados Unidos um parceiro na luta contra o comunismo no Hemisfério Ocidental. Seus sócios na América Latina viram o Brasil unido na luta contra insurgências. Os países asiáticos em rápido crescimento viram o Brasil como uma fonte de matérias-primas. Algumas colônias africanas e muitos estados africanos que haviam recentemente conquistado sua independência viam o Brasil como um aliado em seus esforços para atingir a condição de Estado e obter respeitabilidade na comunidade das nações. O Brasil foi um membro ativo no Movimento dos Países Não-Alinhados.

Após o breve e tumultuado governo do presidente Fernando Collor de Mello – que também terminou com um impeachment – o presidente Fernando Henrique Cardoso estabilizou a economia e alinhou sua política externa à posição americanista. As políticas econômicas neoliberais de Cardoso levaram a um período de crescimento e estabilidade política. Ele liderou a criação do MERCOSUL, que foi parte de um esforço para reconfigurar a América do Sul em um mercado comum regional semelhante à União Europeia.

Quando o Partido dos Trabalhadores chegou à presidência em 2003, Lula voltou suas políticas para a esquerda. Ele seguiu uma estratégia globalista, refletindo suas aspirações de ver o Brasil desempenhando um papel de liderança na América do Sul e no cenário mundial. A estratégia de Lula teve como pano de fundo o recém-cunhado BRICS, nome dado às maiores economias emergentes por Jim O'Neill, da Goldman Sachs – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul⁴. A nova designação ajudou a elevar o status do Brasil não só como potência econômica, mas também como um peso pesado na política internacional. Foi apoiada pelo esforço de Lula para estender seu alcance em toda a África, expandindo os laços diplomáticos ao dobrar o número de embaixadas brasileiras na África para 35, através de programas de assistência externa como objetivo de reduzir a pobreza e expandir os sistemas de saúde e ao falar frequentemente da dívida do Brasil com o continente⁵. Ele também expandiu a presença do Brasil na Ásia

4 Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICS," Goldman Sachs, November 30, 2001. <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>.

5 Pablo Uchoa, "Brazil's President Lula Makes Final Visit to Africa," *BBC*, November 9, 2010. <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-11717757>.

e promoveu uma agenda nas Nações Unidas para buscar um assento permanente no Conselho de Segurança. A visão expansionista de Lula coincidiu com um período de forte crescimento econômico, a descoberta de grandes quantidades de petróleo na camada pré-sal no Atlântico, o que ajudou a sustentar uma agressiva agenda doméstica para reduzir a desigualdade de renda, reduzir a fome e tirar um grande número de brasileiros da pobreza. Alinhado a outros governos da Nova Esquerda, o Partido dos Trabalhadores incentivou o investimento brasileiro no exterior, oferecendo cooperação técnica em vez de subvenções, utilizando sua posição em organizações multilaterais para fortalecer os laços bilaterais e formulando sua política externa em discursos que abordavam as assimetrias de poder do sistema internacional. Sob Lula, o Brasil era a representação do chamado Sul Global nas mesas do Norte Global.

O legado de programas sociais de Lula continuou sob a presidência de Dilma Rousseff. Mas, sua aversão aos assuntos externos ficava evidente quando fazia cortes deliberados no orçamento do Ministério das Relações Exteriores. Sua decisão de fechar embaixadas na África e de cancelar a construção de uma embaixada no Afeganistão foi vista de fora como um retorno às antigas políticas de afastamento da cena global. Essas mudanças ocorreram enquanto a economia brasileira continuava sofrendo com o declínio global da demanda chinesa por soja e minério de ferro. Nos meses que antecederam o impeachment, o rating de crédito do Brasil fora reduzido a lixo, minando ainda mais o já difícil e protecionista clima de investimento.

O sucessor de Dilma, seu ex-vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), escolheu uma abordagem diferente da política externa, que reflete o legado do Presidente Cardoso. Mas, desde que assumiu o cargo, seu discurso tem focado em como ele vê o Brasil e a posição do Brasil no mundo de forma diferente da de seus predecessores e do PT. Desde que assumiu o cargo, o presidente Temer teve várias oportunidades de articular sua visão sobre o envolvimento brasileiro no exterior. Grande parte desse envolvimento tem sido caracterizado pelo uso do impeachment como padrão do compromisso do Brasil com o Estado de Direito, e isso está tendo repercussões. Ele também reafirmou o papel do Brasil no G20 e está pronto a fazer o mesmo na próxima reunião do BRICS em Goa, na Índia.

Temer substituiu o diplomata de carreira, Embaixador Mauro Vieira, como ministro das Relações Exteriores por José Serra, político paulista e ex-candidato presidencial do Partido da Social Democracia. Serra foi rápido em deixar clara uma reviravolta na política externa brasileira. Em seu primeiro discurso como

Ministro das Relações Exteriores, em maio, Serra estabeleceu diretrizes para a nova política do governo:

A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior... Estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência.⁶

O discurso foi uma referência velada ao relacionamento próximo do PT com os governos esquerdistas da Venezuela, Equador e Bolívia. Serra prometeu abrir novos mercados de exportação para commodities brasileiras e apresentou planos para aumentar seu foco no comércio, especialmente com os EUA, Europa e China.

O Presidente Temer e o Ministro de Relações Exteriores, Serra, delinearam de maneira rápida e clara sua visão para o Brasil. Será que sua visão corresponde às percepções de seus aliados? Uma avaliação das reações dos BRICS ao impeachment e aos eventos que o antecederam sugere haver ceticismo e até mesmo hesitação em relação a Temer e suas nobres ambições para o Brasil.

BRASIL E CHINA

■ O relacionamento da China com o Brasil é primordialmente econômico, e é pouco provável que seja afetado pela mudança de governo, especialmente à luz dos esforços de Temer e de seu governo para reafirmar a importância das parcerias brasileiras com a China. A primeira visita oficial de Temer como presidente foi à China, onde participou da cúpula do G20 em Hangzhou e manteve reuniões bilaterais paralelas com autoridades chinesas⁷.

Os números justificam as relações entre o Brasil e a China. 18% das exportações brasileiras, avaliadas em US\$ 40,9 bilhões, vão para a China. Dos produtos

6 José Serra, “Cerimônia de transmissão do cargo” (speech, Brasilia, May 18, 2016), Ministry of Foreign Affairs, <http://www.itamaraty.gov.br/en/speeches-articles-and-interviews/minister-of-foreign-affairs-speeches/14044-speech-by-minister-jose-serra-on-the-occasion-of-the-ceremony-in-which-he-took-office-as-minister-of-foreign-affairs-brasilia-may-18-2016>.

7 “Time for Temer,” *The Economist*, September 3, 2016. <http://www.economist.com/news/americas/21706322-new-president-takes-over-country-crisis-time-temer>.

brasileiros importados pela China, a soja responde por 41% e o ferro por 30%⁸. As regulamentações chinesas favorecem a produção doméstica de grãos em vez de soja e a crescente indústria de gado sugere que a demanda do país por soja importada permanecerá forte durante o governo Temer. A importação chinesa de ferro também deve continuar a aumentar graças ao crescimento do setor de construção do país. Desde que assumiu o cargo, Temer vem capitalizando a demanda chinesa e incentivando o crescimento contínuo do investimento chinês no Brasil.

O investimento chinês no Brasil será afetado pela turbulência política? É difícil dizer. Juwai, uma plataforma de propriedades on-line, apresentou investimento chinês relativamente baixo em imóveis brasileiros antes dos Jogos Olímpicos. (Geralmente há um pico de investimento antes de megaeventos). A Juwai deu duas justificativas relevantes – baixo grau de segurança do Brasil e altos níveis de instabilidade política.

Xinhua, a agência de notícias do governo, acompanhou de perto as acusações de que o impeachment foi um golpe⁹. Em um artigo, a agência escreveu que cabe ao presidente Temer “tentar consertar esses contratemplos”¹⁰. Esse apelo à ação nos remete ao fato de que a instabilidade é particularmente desagradável para políticos e investidores oriundos de um país tão acostumado a uma política fortemente controlada. Tudo indica que Temer tem enfrentado o desafio e empenha-se para tranquilizar os parceiros chineses do Brasil¹¹.

Na medida em que o comércio entre as duas potências emergentes cresce, também cresce a complexidade de sua relação, que se expande para incluir objetivos políticos. A China vê a si mesma e ao Brasil no contexto do declínio ocidental e da ascensão de uma ordem mais multipolar. Assim como o Brasil, a China tem procurado afirmar seu poder nas instituições internacionais, muitas vezes desafiando a assimetria dessas instituições. Durante os anos 2000, a China e o Brasil coordenaram suas manobras políticas internacionais – nos BRICS, no G20, na OMC, e através do BASIC, um grupo criado para participar das negociações sobre mudança climática.

8 The Observatory of Economic Complexity. <http://atlas.media.mit.edu/en/>.

9 “Why Rio Olympics Isn’t Drawing Chinese Buyers to Brazil,” Juwai, August 18, 2016. <https://list.juwai.com/news/2016/08/why-rio-olympics-is-not-drawing-chinese-buyers-to-brazil>.

10 Chris Dalby, “Rousseff’s Impeachment Just One Chapter of Brazil’s Political Strife,” Xinhua, September 1, 2016. http://news.xinhuanet.com/english/2016-09/01/c_135649410.htm.

11 “Brazil to Woo Chinese Investors at G20 Summit.” *Xinhua*. August 27, 2016. http://www.chinadaily.com.cn/business/2016hangzhoug20/2016-08/27/content_26614601.htm.

BRASIL E RÚSSIA

■ A imprensa russa reflete em sua análise da turbulência política no Brasil a comparação entre cidadãos irritados que, em ambos os países, querem mudanças, mas que também são beneficiários de políticas sociais que os tiraram da pobreza. Na verdade, no entanto, a abertura política do Brasil continua a ser um componente importante da rebelião popular, em contraste com a forma como o descontentamento dos cidadãos é tratado na Rússia. Ao contrário do Brasil, onde uma mídia livre ajudou a informar o público sobre os escândalos de corrupção, a Rússia continua a vedar qualquer vestígio de uma imprensa livre. Além disso, instituições democráticas como o judiciário estão sendo destacadas na mídia brasileira para demonstrar que o Estado de Direito ainda pode produzir resultados importantes no combate a abusos da confiança da população. Nada disso existe na Rússia.

A questão mais importante nas relações entre os dois países é que ambos parecem estar lutando contra a imagem de declínio político na cena global. Esse parece ser o tema subjacente a alguns dos comentários que apareceram nos meios de comunicação russos após o impeachment de Dilma. Mais preocupante para Moscou, porém, é que a política externa de Temer está se movendo em direção a uma relação mais próxima com os Estados Unidos, e alguns veem o apoio dado às forças de segurança brasileiras durante os últimos Jogos Olímpicos de Verão como um novo sinal de maior cooperação no futuro¹².

O Brasil é o maior parceiro comercial da Rússia na América Latina, com a Rússia fornecendo fertilizantes e o Brasil fornecendo carnes e produtos agrícolas¹³. Em julho de 2015, Dilma viajou para a Rússia para a cúpula dos BRICS e, em setembro, Temer visitou Moscou para participar de reuniões bilaterais de alto nível¹⁴. A Rússia desejava tirar vantagem da experiência brasileira em perfuração de petróleo offshore; O Brasil estava ansioso para ganhar um parceiro na exploração espacial. O estado desses acordos não é claro. Ainda mais incerto, porém, é o futuro dos BRICS, dada a desaceleração econômica que tanto o Brasil como a Rússia experimentaram no último ano. Dada a importância que a Rússia atribuiu à criação dos BRICS, agora há especulação entre os investidores de que dinheiro

12 Simon Romero and Michael S. Schmidt, "As ISIS Posts in Portuguese, U.S. and Brazil Bolster Olympics Security," *The New York Times*, August 1, 2016. <http://www.nytimes.com/2016/08/02/world/americas/rio-de-janeiro-olympics-terrorism-brazil.html>.

13 The Observatory for Economic Complexity. <http://atlas.media.mit.edu/en/>.

14 "Russian Federation," Ministry of Foreign Affairs. <http://www.itamaraty.gov.br/en/ficha-pais/6573-russian-federation>.

novo fluirá não para o Brasil ou a Rússia, mas para países asiáticos como a Coreia do Sul, Taiwan, China e Índia¹⁵.

BRASIL E ÍNDIA

■ Talvez mais do que em qualquer outro lugar, a corrupção na política brasileira tem sido atacada pelos aliados do Sul, especialmente a Índia. Um editorial chamou o impeachment de “um golpe disfarçado por um outro nome” indo de encontro a como o processo está sendo retratado por Temer e seus diplomatas¹⁶. Muitos comentaristas enfocam a corrupção que precedeu o impeachment, como algo que, do ponto de vista indiano, permeia a política brasileira para além do governo da presidente Dilma¹⁷. Quando Temer assumiu a presidência provisória em maio, o ex-secretário de Relações Exteriores Krishnan Srinivasan aconselhou Delhi a evitar comentários públicos até que um novo líder eleito – com um mandato popular e uma visão voltada para o Terceiro Mundo – emergisse¹⁸.

O impeachment de Dilma mudará a relação entre Índia e Brasil? As probabilidades apontam para que os dois países continentais deem continuidade a suas relações. A Índia foi palco da primeira Feira e Exposição dos BRICS antes da cúpula dos BRICS de outubro. A feira deu a Temer e sua delegação a oportunidade de mostrar um dos maiores sucessos de exportação do Brasil – sua expertise agrícola. De fato, Temer já havia explorado o aumento da cooperação agrícola entre os dois países. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária assinou um acordo com o Conselho Indiano de Pesquisa Agropecuária para exportar lenticilhas brasileiras para a Índia. O primeiro-ministro Modi e o presidente Temer realizaram reuniões bilaterais em setembro, durante as quais o Brasil incentivou o envolvimento da Índia no MERCOSUL¹⁹. O movimento de Temer encaixa-se

15 Eugene Bai. “How the Impeachment of Brazil’s President Would Impact Russia,” *Russia Direct*, May 3, 2016. <http://www.russia-direct.org/analysis/how-impeachment-brazils-president-would-impact-russia>.

16 Editorial Board, “Regime Change in Brazil,” *The Hindu*, May 13, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/editorial/regime-change-in-brazil/article8591273.ece>.

17 Vijay Prashad, “Brazil’s Summer of Discontent,” *The Hindu*, March 21, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/brazils-summer-of-discontent/article8377862.ece>.

18 Richard Bourne and Krishnan Srinivasan, “Why Brazil Matters,” *The Hindu*, May 18, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/columns/world-view-why-brazil-matters/article8612209.ece>.

19 Kallol Bhattacharjee, “Brazil Urges India to Broaden MERCOSUR Presence,” *The Hindu*, September 23, 2016. <http://www.thehindu.com/news/international/brazil-urges-india-to-broaden-mercosur-presence/article9139905.ece>.

numa tendência da política externa brasileira de alavancar sua liderança em várias organizações multilaterais para fortalecer os laços bilaterais.

O Brasil e a Índia, especialmente graças às exportações agrícolas brasileiras, estão no caminho para continuar sua cooperação e engajamento técnico bilaterais através de fóruns multilaterais, principalmente BRICS e IBSA. Dito isto, entre políticos e comentaristas, a corrupção no Brasil é uma grande preocupação. O ex-secretário de Relações Exteriores Shyam Saran previu que a cúpula do BRICS seria articulada entre Índia, China e Rússia, com o Brasil e a África do Sul recuando como consequência de seus dilemas domésticos²⁰. Dito isto, o primeiro-ministro Narendra Modi e o presidente Temer deixaram a cimeira celebrando o potencial das parcerias Brasil-Índia²¹.

BRASIL E ÁFRICA DO SUL

■ A África do Sul enfrenta atualmente sua própria crise de corrupção. Em abril deste ano, o presidente Jacob Zuma enfrentou uma tentativa de impeachment²². A corrupção, assim como no Brasil, é desenfreada na política sul-africana²³. Na África do Sul, como no Brasil, o declínio da economia é fonte de muito descontentamento da população. Muitos comentaristas sul-africanos fizeram essas comparações²⁴. Para alguns sul-africanos, o impeachment de Dilma – uma aliada de longa data do presidente Zuma – é um chamado para o impeachment de Zuma²⁵. Para Zuma, o impeachment de Dilma serve como um aviso para que ele se concentre mais em minimizar o descontentamento público em vez de perse-

20 Shyam Saran, "Summit over Substance," *The Hindu*, September 17, 2016. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/on-indias-diplomacy-at-the-brics-summit-in-goia/article9115819.ece>.

21 Prakash Kamat, "India and Brazil are Natural Partners: Modi," *The Hindu*, October 17, 2016. <http://www.thehindu.com/news/national/brics-summit-india-and-brazil-are-natural-partners-says-modi/article9230815.ece>.

22 Emma Graham-Harrison, "South African President Jacob Zuma Survives Impeachment Vote," *The Guardian*, April 5, 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/05/firms-cut-ties-jacob-zuma-allies-before-impeachment-vote>.

23 David Lewis, "Corruption Report Should Send a Shiver Down SA's Spine," *Sunday Times*, January 31, 2016. <http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/opinion/2016/01/31/Corruption-report-should-send-a-shiver-down-SAs-spine>.

24 Barney Mthomboti, "Local Lefties Silent as Brazil's 'Economic Miracle' Falls Apart," *Sunday Times*, September 11, 2016. <http://www.timeslive.co.za/sundaytimes/opinion/2016/09/11/Local-lefties-silent-as-Brazils-economic-miracle-falls-apart>.

25 Dineo Faku, "Zuma Must Go, for the Sake of SA," *IOL*, October 6, 2016. <http://www.iol.co.za/business/news/zuma-must-go-for-the-sake-of-sa-2076762>.

guir a política externa. Com a queda de Dilma, Zuma perdeu sua principal sócia política na América Latina. Mas, o presidente Temer também está perdendo um importante parceiro africano. Se o enfraquecimento do relacionamento entre o presidente Temer e o presidente Zuma terá alguma consequência, especialmente dada a agenda mutante de Temer e as prioridades domésticas de Zuma, é algo a ser avaliado mais para frente. O governo do presidente Zuma deve se voltar para dentro, pois enfrenta a recessão econômica e o descontentamento generalizado da população.

Apesar de a África do Sul ser o principal parceiro africano do Brasil, o Brasil tem fortes laços econômicos e políticos com vários outros estados africanos, notadamente a Nigéria e os estados lusófonos²⁶. O Brasil provavelmente continuará contando com seus projetos de cooperação técnica nesses países, especialmente nos setores de agricultura, construção e energia. Dito isto, o ministro Serra encomendou um estudo sobre os custos de sustentar embaixadas na África e no Caribe, apontando para a possibilidade de cortes nessas regiões.

BRASIL E ESTADOS UNIDOS

■ O Brasil dominou as manchetes nos Estados Unidos neste verão. As Olimpíadas do Rio se tornaram uma metáfora para o potencial do segundo maior país do hemisfério. Mas a imprensa também estava interessada em usar os problemas que ocorreram nos preparativos pré-olímpicos para descrever os desafios da corrupção e da crise política no Brasil. A cobertura desse evento também permitiu a um maior número de repórteres ver em primeira mão a situação in loco, aumentando a imagem de um país em crise²⁷.

O governo dos Estados Unidos não comentou o processo de impeachment, alegando que os problemas políticos eram assuntos internos²⁸. Mas, o secretário Kerry reconheceu em comentários prévios às Cerimônias de Abertura dos Jogos Olímpicos: “Eu acho que é apenas uma declaração honesta que nos últimos anos as discussões políticas aqui no Brasil não permitiram o pleno florescimento, se

26 Marcus Vinicus de Freitas, “Brazil and Africa: Historic Relations and Future Opportunities,” *The German Marshall Fund of the United States*, February 8, 2016. <http://www.gmfus.org/publications/brazil-and-africa-historic-relations-and-future-opportunities>.

27 Jon Lee Anderson, “The Paradox of Brazil and its Olympiad,” *The New Yorker*, August 5, 2016. <http://www.newyorker.com/news/daily-comment/the-paradox-of-brazil-and-its-olympiad>.

28 Vincent Bevins, “U.S. Congress Members Express ‘Deep Concern’ over Threats to Democracy in Brazil,” July 25, 2016. <http://www.latimes.com/world/mexico-americas/la-fg-brazil-impeachment-20160725-snap-story.html>.

assim podemos dizer, do potencial desta relação”²⁹. Nos bastidores, havia preocupação com o que a presidência de Temer traria para o avanço da relação bilateral. Com a crise na Venezuela e os interesses atuais dos Estados Unidos na luta contra o terrorismo e no combate ao narcotráfico, na contenção das mudanças climáticas, na expansão das energias renováveis e na prevenção da criminalidade cibernética, o envolvimento bilateral é essencial. É verdade que Dilma foi a Washington em 2015, antes de seu julgamento para redefinir o relacionamento e encontrar-se com o presidente Obama para reajustar as relações entre os EUA e o Brasil³⁰. Isso pôs fim às tensões que surgiram depois que Dilma cancelou uma visita de estado que faria no outono de 2013 devido às revelações de que as agências de segurança dos EUA haviam interceptado suas conversas telefônicas privadas³¹. Mas a recomposição da agenda bilateral entre os EUA e o Brasil após a visita de Dilma não avançou devido à crise política interna que ela enfrentou ao voltar para casa.

Não há dúvidas quanto à importância econômica do Brasil como segunda maior economia do Hemisfério Ocidental. No entanto, o Brasil não tem acordos bilaterais de preferência comercial com os Estados Unidos. A probabilidade de uma nova legislação avançar em apoio a uma agenda comercial mais robusta com o Brasil é baixa. O Congresso Brasileiro ainda está altamente polarizado. O presidente Temer, apesar de sua abordagem neoliberal à economia global, será impedido de avançar pelo Partido dos Trabalhadores que tentará evitar a mudança³².

ENTÃO, PARA ONDE VAI O BRASIL?

■ A saída de Dilma abre um novo capítulo no relacionamento do Brasil com outras nações. Enquanto Dilma estava menos interessada em assuntos externos e prestou pouca atenção ao seu serviço exterior, o presidente Michel Temer está pronto para priorizar o trabalho do Ministério das Relações Exteriores. Ainda assim, o Brasil enfrenta uma batalha difícil dada a situação precária de sua econo-

29 John Kerry, “Remarks After Meeting with Brazilian Foreign Minister Jose Serra,” U.S. Department of State, August 5, 2016. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2016/08/260893.htm>

30 Gardiner Harris, “Dilma Rousseff of Brazil Visits U.S. Amid Turbulence at Home,” *The New York Times*, June 30, 2015. <http://www.nytimes.com/2015/07/01/world/americas/leader-of-brazil-visits-amid-home-turbulence.html>.

31 “Brazil’s Rousseff Cancels State Visit to U.S. over Spying-Report,” *Reuters*, September 17, 2013. <http://www.reuters.com/article/usa-security-snowden-brazil-idUSL2NoHD13S20130917>.

32 Ricardo Sennes, “US-Brazil Relations: A New Beginning?” *The Atlantic Council*, 2015. <http://publications.atlanticcouncil.org/usbrazil/>.

mia e de seu histórico de focar em questões internas, especialmente após períodos de crise. O trabalho de base deixado pelo presidente Lula no início dos anos 2000 – capitalizando a posição do Brasil como economia emergente no G20, reforçando a inclusão do Brasil nos BRICS e enquadrando o Brasil como representante do mundo em desenvolvimento em instituições internacionais – é uma janela para o mundo que será difícil de fechar, mesmo nestes tempos difíceis.

Visto de fora, o Brasil possui o potencial de superar as divisões do sistema internacional. Muito ainda depende de a situação econômica atual e as restrições fiscais do governo permitirem que o presidente Temer apoie um vigoroso programa de engajamento externo. Certamente, terá de investir nas embaixadas brasileiras e no Ministério das Relações Exteriores para reconstruir a capacidade do Brasil como líder forte e multilateral.

Os pontos de vista dos BRICS sobre o Brasil sugerem que o bloco, que tem servido bem ao Brasil na última década, pode enfrentar maiores desafios para se sustentar. O clima político preocupante na Rússia, a agressão chinesa a seus vizinhos no Sudeste Asiático e as denúncias generalizadas de corrupção na África do Sul ameaçam coletivamente o bloco. A TICKS – um novo agrupamento centrado em Taiwan, Índia, China e Coreia – sugere que Rússia e Brasil como potências emergentes podem ser prejudicados pela desaceleração de suas economias e pelo tumulto doméstico além de ofuscados por novos atores no cenário global³³.

Muitos países alinhados com o Brasil estão adotando uma política de “esperar para ver” com relação ao país. O mandato do presidente Temer terminará em 2018 e o chanceler Serra poderá demitir-se antes dessa data para concorrer à presidência. Sem dúvida, um dos desafios de Temer será priorizar sua política externa nos próximos 18 meses. Não há solução de curto prazo para a corrupção que afeta a política brasileira. O descontentamento da população com o estado da política brasileira prejudicou seriamente a capacidade do governo de enfrentar os complexos desafios sociais do país, especialmente em um período tão curto. Finalmente, há pouca evidência que sugira que a economia vá melhorar o suficiente no próximo ano para gerar o aumento de arrecadação necessário para dar continuidade aos programas sociais com os quais os brasileiros se acostumaram após mais de uma década de políticas do Partido dos Trabalhadores.

Com os Estados Unidos passando por sua própria transição política, sua relação com o Brasil depende de como o próximo presidente americano olhará para

33 Steve Johnson, “The BRICS are Dead. Long Live the TICKS,” *Financial Times*, January 28, 2016. <https://www.ft.com/content/b1756028-c355-11e5-808f-8231cd71622e>.

o hemisfério. Uma série de questões – a expansão do comércio, a luta contra os crimes cibernéticos, a luta contra a instabilidade na Venezuela, para citar algumas – serão prioritárias em qualquer agenda bilateral. Por enquanto, o retorno a uma relação mais positiva com os Estados Unidos é um passo na direção certa. No entanto, o mais importante é o Brasil por própria casa política em ordem, uma tarefa que ninguém de fora pode gerenciar.

JOHANNA MENDELSON FORMAN é Conselheira Sênior no Programa Managing Across Boundaries do Stimson Center, Washington, DC e professora adjunta na American University, School of International Service, em Washington, DC.

EMMA MYERS é estagiária no Programa Managing Across Boundaries e formou-se recentemente pela Universidade da Virgínia, em Charlottesville.

Política Externa e as Forças Políticas no Brasil

MARCOS DE AZAMBUJA

■ Um processo político como o que levou ao impedimento da Presidente Dilma Rousseff não podia deixar de ter repercussões sobre o desenho e a execução da política externa brasileira.

Embora questões de análise e execução de política exterior não estivessem no centro do processo contra ela nem fizessem parte do grande debate que aconteceu no Congresso e na opinião pública e nem fossem tema prioritário nas mobilizações que ocorreram em favor ou contra a administração da ex-presidente não é menos verdade que, em vários e importantes setores da opinião pública brasileira havia amadurecido a convicção de que o Brasil, sem motivos determinantes, se havia afastado de alguns princípios, interesses e objetivos que deviam continuar a orientar sua política exterior.

As principais dúvidas se fundavam na tendência do Presidente Lula (em seu segundo mandato) e da Presidente Dilma durante toda sua gestão de promover uma aproximação mais íntima e pouco crítica com regimes de baixa ou nenhuma legitimidade democrática (sobretudo na África) e a praticar, na América Latina, uma opção preferencial por governos de nítido caráter nacionalista e populista sobretudo aqueles que, sob o impulso inicial de Hugo Chávez, haviam promovido a convergência bolivariana. Alegava-se que essa prática favoreceria a pretensão brasileira de obter um assento permanente no Conselho de Segurança, mas isso era uma maneira de procurar dar uma motivação pragmática ao que era na verdade, um deliberado favorecimento a países ideologicamente “like minded”

Essas políticas que, a rigor, tinham um conteúdo sobretudo retórico estimularam, também, o governo brasileiro a fazer investimentos, a buscar parcerias e a manifestar indulgência com Governos de duvidosa competência e legitimidade..

Paralelamente se observava um relativo distanciamento daqueles países da nossa região geográfica que não seguiam esse modelo e que se concentravam,

sobretudo, na margem latino-americana do Oceano Pacífico e cujas economias mostravam uma vigorosa e sustentada capacidade de crescer.

Aconteceu também nos últimos anos- e de forma paralela – uma grande ampliação de postos diplomáticos e consulares brasileiros no exterior vários dos quais de duvidosa utilidade ou apenas marginalmente relevantes. Isso levou a um aumento excessivo de despesas e hoje a diplomacia brasileira está atrasada no pagamento de contribuições devidas a organizações internacionais e em certos lugares seus funcionários sofrem atraso em seus vencimentos e outros constrangimentos. Existe o sentimento generalizado de que a ampliação de quadros e de nossa presença diplomática foi longe demais depressa demais. A situação financeira de nossa máquina diplomática é frágil.

O esgotamento do ciclo marcado pela grande valorização das matérias primas, pelo extraordinário crescimento da economia chinesa, por uma acentuada liquidez internacional somado a outros fatores favoráveis aos interesses brasileiros deveria ter levado a um reexame crítico de algumas das premissas de nossa ação diplomática o que só aconteceu com atraso e de maneira muito parcial, hesitante e reativa.

Em boa medida afinidades de natureza afetiva e ideológica prejudicaram uma visão lúcida e objetiva de nossos interesses e o Brasil, sem precisar fazê-lo embarcou em algumas canoas furadas e sofreu um desgaste desnecessário.

A presença de José Serra a frente da diplomacia brasileira coloca no Itamaraty um peso pesado da nossa política com poderosa trajetória na vida do país como deputado, prefeito, senador, ministro e, governador e candidato pelo PSDB e outros partidos coligados à Presidência da República. Em uma iniciativa importante Serra conseguiu colocar a CAMEX –Câmara de Comercio Exterior junto à APEX sob o guarda chuva da diplomacia brasileira e, com isso, ampliou suas influência na formulação da nossa ação e presença internacionais.

Serra observou também que a aposta brasileira virtualmente exclusiva nos caminhos e nos métodos da diplomacia multilateral em assuntos de comercio levou a uma quase paralisia de nossa capacidade de agir quando a OMC não conseguiu fazer desbloquear a rodada Doha. Como as fichas brasileiras estavam quase todas nesse único processo importantes oportunidades de avançar em arranjos bilaterais ou sub-regionais foram desaproveitadas e existe tempo perdido para recuperar.

A diplomacia brasileira como exercida nos últimos meses identificou na Argentina com a nova configuração de poder expressa pela eleição de Mauricio Macri uma oportunidade para dinamizar o relacionamento bilateral e procurar dar ao MERCOSUL mais eficácia e realismo. Busca-se, também e já era tempo,

uma relação mais próxima e construtiva com os nossos vizinhos que integram a Aliança do Pacífico.

A política externa brasileira aponta, também, para uma revalorização de nossos interesses em matéria ambiental, para uma rededicação à causa dos direitos humanos e uma revitalização de nossas parcerias tradicionais, vale dizer com os Estados Unidos, o Reino Unido e o Japão.

O que se pode esperar é que a gestão Serra no Itamaraty devolva a univocidade a nossa política externa que, nos últimos anos, funcionou com um duplo comando: o do PT e o da própria Chancelaria

O realismo de José Serra faz com que veja com sobriedade a reforma da Carta das Nações Unidas e a desejada reestruturação do Conselho de Segurança o que levaria os quatro principais pretendentes: Brasil, Alemanha, Japão e Índia a obter assentos permanentes no Conselho. Com Antonio Guterres na Secretaria Geral da ONU o Brasil conta com um amigo em posição chave embora seja pouco o que, no curto prazo, ele possa fazer para avançar a tão adiada e complexa reforma da Carta de São Francisco.

Ter na chefia do Itamaraty um ex e possivelmente um futuro candidato à Presidência da República se por um lado atrai mais poder e maior visibilidade ao Ministério naturalmente o expõe, de fora mais direta, aos veementes embates das disputas político-partidárias. A isso se soma o fato de que o Governo Temer tem uma prazo de duração limitado e nasceu de decisões que dividiram desigualmente o país. Serra não deverá ter uma gestão fácil e o quadro internacional com o rancor que provoca o processo eleitoral americano, com os traumas não resolvidos do BREXIT e com a tragédia das grandes migrações é desafiador. Bastaria a guerra civil na Síria, toda a instabilidade no Oriente Médio, e a ameaça difusa e persistente do terrorismo para indicar que a vida internacional nos próximos anos será conturbada.

Não parece haver espaço no futuro próximo para grandes iniciativas internacionais nas quais o Brasil pudesse assumir uma posição de destaque. Há espaço para progressos na agenda ambiental e o sistema financeiro mundial precisa de uma injeção de animo e recursos. Mas não é fácil ver de onde, no curto prazo, uma importante iniciativa pudesse partir.

Parto assim da suposição de que a diplomacia brasileira pós impeachment e na gestão Temer/Serra concentraria esforços para negociar arranjos comerciais de âmbito bilateral ou sub regional que ampliem a nossa capacidade de competir e nos inscrevam nas grandes cadeias globais de valor. No âmbito sul-americano o grande desafio será o de encaminhar a situação na Venezuela para a menos trau-

mática das soluções e que uma democracia plena se restabeleça logo naquele país vizinho.

Não é pouco como tarefa e as circunstâncias, acredito, não permitem pensar em mais. O objetivo é devolver à diplomacia brasileira a preocupação exclusiva com a defesa e a promoção do interesse nacional e libera-la dos entraves e condicionais ideológicas que limitaram seu alcance e eficácia em anos recentes.

MARCOS DE AZAMBUJA é membro do Conselho Curador do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Foi Embaixador do Brasil na França e na Argentina. Secretário-Geral do Itamaraty de 1990 a 1992 e Chefe da Delegação do Brasil para Assuntos de Desarmamento e Direitos Humanos, em Genebra de 1989 a 1990.

Uma América Latina em transformação: incertezas e possibilidades

PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR

■ A América Latina está vivendo o fim do ciclo dos governos progressistas que caracterizaram a região durante década passada. As recentes transições governamentais ocorridas em países como Paraguai, Argentina, Peru e Brasil são forte indicativo de uma mudança de rumos na orientação política da região. Intimamente associado a esse fenômeno está o fim da fase áurea do boom das commodities, causando importantes perdas econômicas por toda a região, com alguns casos extremamente graves como a Venezuela.

De fato, a recessão econômica combinada com o avanço da inflação e do desemprego têm causado um reversão no marcante processo de queda nos indicadores de pobreza na região, registrando-se em vários países uma elevação nesses índices. As estratégias propostas na década passada para a construção de um espaço regional integrado e próspero já não se coadunam com a realidade vigente e com o perfil político dos novos governos. Cumpre, então, repensar a região e vislumbrar os caminhos e possibilidades que se abrem, sobretudo levando em consideração a posição brasileira e o papel que será dado aos exercícios de integração regional.

ANOS 1990: A ERA DO REGIONALISMO ABERTO

■ Desde o final do anos 1980, a América Latina contemplou estratégias variadas de desenvolvimento, governos que oscilaram de um lado a outro do espectro político e um mínimo de ordem e estabilidade institucional. Com efeito, a retomada das franquias democráticas por toda a região e o abandono do tradicional nacionalismo econômico que prevaleceu em décadas anteriores abriu espaço para a adoção de caminhos inovadores na região.

Durante os anos 1990, deu-se notável impulso à integração regional, sob os auspícios da ALADI e dentro da lógica do regionalismo aberto¹. A dinâmica integradora era vista como a melhor resposta aos desafios colocados pela acentuada globalização econômica. Em todo o mundo, exercícios de integração surgiam para fazer frente à permanente necessidade de ganhar competitividade na economia global e o cenário latino-americano não foi exceção. A criação do Mercosul e da Comunidade Andina (sucendo o velho Pacto Andino), a proposta da ALCSA e o lançamento da IIRSA evidenciam a intensidade do espírito integrador na região, embora em níveis e ambições variados.

Vale notar, outrossim, que o foco da integração regional pensada pelo Brasil foi ao longo da década deslocando-se da tradicional ideia de América Latina para o entorno regional mais imediato do país: a América do Sul. De fato, a partir do momento em que o México foi incorporado ao Nafta (1994), já não fazia mais muito sentido insistir na velha ideia cepalina da integração latino-americana. Restava ao Brasil concentrar-se em uma integração mais restrita geograficamente, mas nem por isso mais homogênea ou coesa. “Cuidado especial foi dedicado a evitar dar a impressão de que o país tentava criar uma frente unida em negociações com os Estados Unidos”. (LIMA e HIRST, 2009).

Em paralelo, substituía-se o tradicional nacional-desenvolvimentismo por uma orientação mais liberal, ou neoliberal, promovendo-se uma redução da participação do Estado na economia por meio de privatizações em diversos setores econômicos. A abertura às importações, embora parcial e setorizada, também foi um marca da região nos anos 1990, com destaque especial para os governos Fernando Collor de Mello no Brasil, Carlos Salinas de Gortari no México e Carlos Saúl Menem na Argentina. A necessidade de ganhar credibilidade internacional, atrair investidores e retomar o crescimento econômico levou diversos países da região a lançarem planos ambiciosos de estabilização macroeconômica e de combate à inflação. No Brasil, por exemplo, foi lançado o Plano Real em julho de 1994, durante o governo Itamar Franco.

A própria política externa dos países passou a refletir o novo momento, percebendo-se ajustes voltados para a busca de maior espaço e presença nos foros internacionais. A Argentina de Carlos Menem orientou-se pela lógica da “aquies-

1 (...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994)

cência pragmática”, buscando forte convergência com os Estados Unidos em temas diversos da agenda regional e internacional. O Brasil, por sua vez, dentro daquilo que foi caracterizado por Gelson Fonseca Jr (1998) como “a autonomia pela participação”, buscou ampliar sua projeção sobre a agenda internacional, sobretudo a partir da renovação das credenciais do país, assumindo postura mais cooperativa em temas sensíveis como direitos humanos, meio ambiente e não-proliferação de armas nucleares. A busca pela credibilidade constituía a essência da estratégia brasileira e levou o país a privilegiar o diálogo não só com os regimes internacionais, mas também com parceiros tradicionais como Argentina, Estados Unidos e os países europeus. Segundo essa percepção, a maior autonomia do país derivaria “da capacidade de cooperar na criação de regras e instituições” (SOUZA, 2002, p.22).

A realidade latino-americana viu-se, contudo, diretamente afetada pelas crises sistêmicas que marcaram a segunda metade da década de 1990. De fato, México (1994/95), Brasil (1999) e Argentina (2001) sofreram crises com graus variados de alcance, mas com graves consequências para a credibilidade do “Consenso de Washington”. A crítica à “globalização assimétrica” por parte do governo Fernando Henrique Cardoso já indicava a perspectiva de revisão das estratégias de inserção internacional adotadas até então.

A ERA DOS GOVERNOS PROGRESSISTAS, O AVANÇO DA CHINA E A REAPROXIMAÇÃO CUBA-EUA

■ Na esteira desse contexto marcado por baixos índices de crescimento econômico e avanço do descontentamento social, a América Latina testemunhará o fenômeno da ascensão de diversos governos progressistas, comprometidos com a adoção de políticas redistributivas e inclusivas, mas sem abrir mão da estabilidade macroeconômica. As políticas de transferência de renda possibilitaram um maior acesso ao consumo de bens e serviços, com reflexos positivos para o mercado interno, bem como implicaram na promoção ampliada de diversos direitos essenciais, até então negados a parcelas significativas da população. Em toda a região houve durante a década passada queda expressiva nos indicadores de pobreza, situação que, contudo, começou a se reverter nos últimos anos.

Vale ressaltar que a agenda (neo)desenvolvimentista dos anos 2000 adotada por boa parte dos governos latino-americanos diferia largamente da tradicional perspectiva cepalino-estruturalista. De fato, não obstante a importância da intervenção estatal, havia claramente a preocupação com a manutenção de uma esta-

bilidade monetária (BOSCHI E GAITÁN, 2007). No caso brasileiro, o governo Lula da Silva soube combinar a sua indiscutível heterodoxia política com uma ortodoxia macroeconômica herdada do governo anterior (LIMA, 2005).

Sob os pretextos de que o rompimento drástico com as políticas em vigor no país não seria possível dentro do cenário de vulnerabilidade da economia brasileira e de que era necessário manter acordos políticos dentro do país em favor da governabilidade e de um maior espaço de manobra política, Lula manteve o tripé econômico em vigor desde 1999 (NOVELLI, 2010). Nos dois primeiros anos de governo (2003-2004), frente à chamada crise de credibilidade, o governo lançou mão de políticas monetária e fiscal altamente restritivas para alcançar metas de estabilização, combinando câmbio flutuante com livre comércio de capitais, austeros regimes de metas de inflação e de políticas fiscais, e aumento da taxa básica de juros (Selic) de 25% para 26,5% em três meses (DINIZ, 2005, p. 32).

Na política externa, o Brasil combinou o objetivo da inserção internacional autônoma com a adoção de uma “política desenvolvimentista ativa”, enfatizando-se a colaboração com países com interesses similares. Sem abandonar os parceiros tradicionais, o país focou na diversificação de parcerias e na articulação de coalizões com atores representativos do sul-global, orientando-se por um revisionismo soft da ordem internacional.

O espaço regional ganhará uma nova dimensão para o país, adotando-se uma postura mais solidária em face da Argentina de Nestor Kirchner, buscando-se a consolidação de uma liderança benigna na região e adotando-se uma visão mais ampla e complexa acerca do projeto integrador, para além da lógica econômica e comercial. De fato, ao assumirem seus governos em 2003, Lula e Kirchner objetivaram afinar seus discursos e resolver algumas diferenças. Depois de anos de contenciosos comerciais e profunda crise no Mercosul, ambos os presidentes assinaram documentos como o Consenso de Buenos Aires² (2003) e a Ata de Copacabana (2004), que atestavam a adoção de estratégia comum na busca por uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica, bem como na construção de um espaço sul-americano integrado e solidário, comprometido com a promoção do desenvolvimento integral dos povos da região.

Vale reconhecer nesse contexto a consolidação de um novo modelo de integração regional, conhecido como *regionalismo pós-liberal*. Esse modelo defende que o regionalismo e a integração regional se definem como uma estratégia de

2 Nome dado em claro contraponto ao Consenso de Washington, proposto pelo economista John Williamson e que prevaleceu como base para as estratégias econômicas neoliberais adotadas na América Latina nos anos 1990.

apoio ao ideal nacionalista do Estado como incentivador do desenvolvimento. Mesmo tendo que lidar com situações nas quais a defesa da soberania do Estado-nação se impõe como obstáculo a uma integração eficaz, os países da América do Sul veem no projeto uma alternativa à necessidade cada vez maior de autonomia no plano internacional. (SANAHUJA, 2012).

Para a diplomacia brasileira, a ideia da liderança regional passou a ser vista como parte de um projeto mais amplo de projeção global. Tendo já tradição na mediação de tensões sub-regionais e na defesa da estabilidade em países vizinhos³, o Brasil buscou afiançar-se no papel de síndico do espaço sul-americano. Respeitando os limites da não-ingerência em assuntos domésticos, o país soube atuar como força estabilizadora em diversas situações como quando da criação do Grupo de Amigos da Venezuela em 2003 ou na defesa da unidade territorial da Bolívia diante das pressões dos cruceños em 2008. Foi também marcante o estímulo à gestão multilateral de crises, como quando do acionamento da UNASUL para lidar com o motim policial contra o governo Rafael Correa no Equador em 2010 ou com rompimento de relações entre Venezuela e Colômbia no mesmo ano.

O projeto sul-americano do governo Lula passava, aliás, pela criação de mecanismos sub-regionais de concertação política como a Comunidade Sul-americana de Nações (CASA) em 2004 e a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) em 2008. Essas instituições serviriam ao propósito de criar uma legitimidade multilateral em torno da liderança brasileira na região, congregando os distintos países na busca por uma coordenação ampliada no tratamento de temas de interesse compartilhado na região. Seria uma forma de minimizar os temores sobre qualquer pretensão hegemônica do Brasil na região, incluindo-se a todos em uma gestão comum e representativa dos desafios sul-americanos. O discurso de posse de Lula já refletia esta posição: “Apoiaremos os arranjos institucionais necessários para que possa florescer uma verdadeira identidade do Mercosul e da América do Sul”

“Um regionalismo de base, coeso e fortemente institucionalizado parece ser patamar bem mais seguro para protagonismos individuais (de países) e coletivos (da região) nos foros internacionais pertinentes e, mais ainda, nos entendimentos intercontinentais, em especial com a China, Índia e Rússia, em suas respectivas vocações multipolares” (GUIMARÃES, 2008, p. 245-46).

3 Foi marcante no governo FHC a atuação brasileira em defesa da democracia no Paraguai em 1996, diante da tentativa de golpe contra o presidente Juan Carlos Wasmosy, a mediação na guerra entre Peru e Equador em 1998 e a pronta condenação do golpe contra o presidente Chávez na Venezuela em 2002.

Segundo Miriam Saraiva (2013, p. 74), “a construção da liderança apoiou se também na cooperação técnica e em investimentos, articulados com a projeção de empresas brasileiras na região (identificados como instrumento de política externa)”. Foi muito marcante nesse período a presença de empreiteiras brasileiras na região, atuando em projetos de infraestrutura que contaram com o financiamento do BNDES, inclusive no seio da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana).

Curiosamente, em paralelo ao avanço das empresas brasileiras na região, emergiam sentimentos de resistência e crítica por parte de países vizinhos, que enxergavam no Brasil atitudes próprias de potências imperialistas. Os ressentimentos com o Brasil acabaram culminando em momentos de tensão na vizinhança, como quando da crise com o Equador no caso da hidrelétrica de San Francisco construída pela Odebrecht. Acusando a empreiteira brasileira de ter levado a cabo uma obra com defeitos estruturais, o mandatário equatoriano chegou a ameaçar com o não-pagamento do empréstimo feito junto ao BNDES para o financiamento da hidrelétrica, causando um grande constrangimento diplomático que resultou na decisão do governo Lula de chamar o seu embaixador em Quito. Nas palavras de Malamud (2011, p. 19), “its regional strategies look to some neighbors like hegemonic incursions rather than enlightened leadership based on the pursuit of shared interests”.

Apesar dos esforços, o Brasil nunca foi verdadeiramente reconhecido como líder da sub-região, tendo sido desafiado e questionado em distintas matérias, inclusive em alguns pleitos de peso na cena internacional, como na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança na ONU, quando sofreu oposição explícita de Argentina e Colômbia. Foram marcantes também os desencontros com a Bolívia durante a nacionalização da exploração de gás no país em 2006 e com Paraguai de Fernando Lugo na questão relativa ao Tratado de Itaipu. Nesses casos, não obstante pressões domésticas que exigiam uma resposta à altura do Brasil diante da provocação de vizinhos insolentes e irresponsáveis, o país optou pelo diálogo e pelo entendimento, evitando assumir posições de força que pudessem alimentar as sempre latentes imagens de um Brasil imperialista na região. O que alguns interpretaram como um demonstração de fraqueza, na verdade, coadunava-se com a estratégia de assumir um papel de *paymaster* na América do Sul, arcando com os custos de liderança na promoção do desenvolvimento e da integração sub-regionais.

Situação semelhante pode ser verificada na postura brasileira em face do Mercosul. De fato, o país liderou iniciativas importantes voltadas para o refor-

ço normativo e institucional do bloco, como na criação do Parlasul em 2006 e na aprovação do código aduaneiro em 2010, além de ter contribuído para o combate às assimetrias econômicas com o lançamento do FOCEM (Fundo de Convergência Estrutura do Mercosul), que prioriza projetos de infraestrutura e coesão social no Paraguai e no Uruguai. Em paralelo, houve apoio ao fortalecimento da dimensão social do Mercosul, largamente compatível com a orientação de governos progressistas comprometidos com o lançamento de iniciativas e políticas públicas voltadas para a inclusão social e o combate à pobreza na região.

Nesse contexto sul-americano, cumpre observar que a Venezuela de Chávez protagonizou algumas disputas com o Brasil, indicativas de um projeto próprio de liderança para a região. Com efeito, gozando de grande carisma diante dos vizinhos e assentado numa política de generosa solidariedade regional financiada com os recursos do petróleo, Chávez rivalizou com Lula em algumas questões sensíveis para a região, como nas duras críticas feitas ao etanol brasileiro durante a I Cúpula Energética Sul-americana em Isla Margarita em 2007. Receosa de uma possível ameaça ao petróleo, a Venezuela alertou para os riscos à segurança alimentar dos povos, tendo em vista o possível deslocamento de cultivos tradicionais para o plantio de cana de açúcar. Em sentido contrário, Lula dedicou sua presença na cúpula para frear iniciativas venezuelanas, dentre as quais a OPPEGASUL (uma espécie de OPEP do gás natural), que obteve como resposta do presidente brasileiro que “isso significaria cartelizar os produtores de gás natural”, e que os esforços para integração devem superar as tentativas de dividir produtores e consumidores (MALAMAUD, A., 2007).

Chávez has courted and “bought” the loyalty of countries purportedly in the Brazilian sphere of influence, such as Bolivia and Ecuador, and he even tried his luck with Paraguay. Venezuela’s capacity to win some regional support with a stance that diverges from Brazil’s has challenged Brazilian leadership. In the long run, an oil-based foreign policy is limited by the vagaries of international prices; but in the short term, Brazil’s ability to control its neighbors has been seriously impaired. (MALAMUD, C., 2011, p. 12)

A política externa executada por Chávez pode ser associada à ideia de um *revisonismo periférico*⁴ (GUIMARÃES, 2008), comprometido com o combate

4 Constituiria, segundo Cesar Guimarães (2008), estratégia simétrica e inversa à lógica do realismo periférico (ESCUDE, 1992) e da aquiescência pragmática adotados pela Argentina de Menem nos anos 1990.

ativo de uma unipolaridade insustentável e calcado na busca por uma unidade sul-americana⁵, combinada com alianças externas compatíveis. A essência da estratégia chavista apontaria para uma *confrontação antagônica* (JAGUARIBE apud GUIMARÃES, 2008) com os Estados Unidos e a tentativa de inserção e formação de um polo de poder alternativo. Na prática, contudo, a atuação do espaço regional sul-americano refletiu mais uma *confrontação autônoma* (JAGUARIBE apud GUIMARÃES, 2008), estratégia bem menos ruidosa para a consecução de uma multipolaridade atenta às expectativas e necessidades da região. Em outras palavras, prevaleceu a noção de um regionalismo autônomo, mais próximo dos anseios de governos progressistas mais moderados e compatível com a perspectiva já comentada do regionalismo pós-liberal.

Cumprir notar que apesar de não ter alcançado o objetivo da liderança regional assentada no consentimento de seus vizinhos, o Brasil acabou sendo reconhecido internacionalmente como um potência emergente, passando a ocupar posições de destaque em distintos temas da agenda internacional. De certa forma, essa paradoxal situação explica-se pela capacidade de ganhar presença e visibilidade em face de potências estabelecidas, mas não conseguir superar clivagens e divergências sub-regionais. A partir do segundo governo Lula da Silva, percebeu-se, então, um Brasil mais afeito e interessado em afirmar a sua vocação de potência emergente, privilegiando foros como o G20 F e atuando em coalizões de grande impacto como o BRIC, e menos comprometido com o aprofundamento de uma estratégia para a sua própria região. Essa prevalência da dimensão global sobre a dimensão regional conduziu não propriamente ao abandono das iniciativas voltadas para a América do Sul, mas ao seu redimensionamento, assumindo-se uma orientação mais defensiva e menos ofensiva, buscando-se basicamente assegurar a estabilidade sub-regional de modo a impedir que crises sul-americanas acabassem por afetar a própria imagem internacional do país. (MALAMUD, C., 2011)

Durante o governo Dilma Rousseff, não obstante a manutenção das mesmas diretrizes e bases conceituais do governo anterior, percebeu-se um severo encolhimento nas ambições da política externa brasileira. A ideia de declínio (CERVO e LESSA, 2014) refletiu-se numa diminuição da presença internacional do Brasil e sobretudo na menor disposição do país em assumir responsabilidades. A agência e assertividade demonstradas no governo Lula da Silva transformaram-se numa acomodação quase inercial. Para além do simples desinteresse da presidente com

5 Ideia que se contrapõe à velha noção de unidade hemisférica, refletindo uma dicotomia entre sul-americanistas e hemisferistas, ou entre autonomia e heteronomia.

os temas de política externa, é importante reconhecer a deterioração da situação econômica do país, resultando numa grave crise política que culminaria no impeachment, e, até mesmo, a mudança progressiva na realidade da política internacional, sobretudo a partir do final do primeiro mandato, com a paulatina recuperação das potências tradicionais e a redução do espaço de ação dos países do sul global.

No tocante à América do Sul, o governo Dilma preservou as iniciativas institucionais e integradores pre-existentes, mantendo a retórica de espaço prioritário para a política externa do país. Na prática, contudo, contabilizaram-se diversos desafios para os interesses brasileiros na região, como a grave crise diplomática com a Bolívia concernente à fuga do senador boliviano Roger Pinto da embaixada brasileira em La Paz⁶, o enfraquecimento da dimensão comercial do Mercosul com a queda acentuada nos fluxos intrablocos nos últimos anos e a dificuldade em manter o mesmo fôlego de financiamentos do BNDES para a região, especialmente diante do agravamento da crise fiscal e do avanço dos processos judiciais contra dirigentes das empreiteiras brasileiras por corrupção.

A criação da Aliança do Pacífico em 2012 suscitou debate sobre a pertinência das estratégias brasileiras na região. Englobando economias de recorte mais liberal e com amplo potencial para avançar em acordos de livre comércio dentro e fora da América Latina, o novo agrupamento passou a ser visto por alguns críticos do governo Dilma como um modelo concorrente do Mercosul e mais adequado à nova realidade do comércio mundial. A maior flexibilidade da Aliança seria notável vantagem diante de uma união aduaneira obrigada a negociar sempre em bloco.

Outro fenômeno de grande relevância que acabou por interferir na presença brasileira no âmbito latino-americano foi o extraordinário avanço chinês na região. De fato, na última década, a China ampliou progressivamente o fluxo de comércio com os países latino-americanos, passando em pouco tempo a figurar como o maior ou segundo maior parceiro de boa parte deles. Com isso, o gigante asiático passou a concorrer mais diretamente com mercadorias brasileiras nos mercados regionais, causando deslocamentos e perdas importantes. É emblemático perceber que a China já se afirmou como segundo maior market-share da ALADI, colocando-se à frente do Brasil a despeito de todas as vantagens dadas aos produtos brasileiros no âmbito da Associação.

O aumento extraordinário das exportações dos países latino-americanos para a China, sobretudo no contexto do boom das commodities, também teve efei-

6 O Encarregado de Negócios da embaixada Eduardo Saboia transportou o senador em carro oficial até a fronteira com o Brasil, contrariando as orientações do Itamaraty e da presidência da república.

tos sobre os projetos integradores em curso na região. Se, originalmente, havia a expectativa de aumentar a competitividade das economias dos países membros, tornando-as complementares e incentivando o comércio intra-regional, a partir do final da década passada, com o aumento da presença chinesa na pauta exportadora da região, o foco dos projetos sul-americanos passou a ser a construção de infraestrutura física para ampliar a capacidade de exportação dos países membros para a Ásia. A dependência comercial de países da região em relação à China foi sendo construída com rapidez e em termos bilaterais, sem uma resposta coletiva articulada e reforçando-se a especialização regressiva e o aumento da concorrência entre as economias.

A ativa presença da China na região também pode ser medida pelo avanço dos financiamentos de bancos chineses a distintos países latino-americanos, bem como pela consolidação de parcerias em diversas áreas como educação e ciência e tecnologia. A inauguração do Fórum CELAC⁷-China em janeiro de 2015 constitui evidência do empenho do gigante asiático em consolidar uma atuação protagônica em um espaço regional tradicionalmente voltado para os Estados Unidos ou as potências europeias. Em 2012, a revista Exame já noticiava que o volume de empréstimos dados pela China para a região ultrapassava o montante de BID, BIRD e Eximbank (EUA) somados⁸. No Brasil, os investimentos chineses tem sido crescentes nos últimos anos, com destaque especial para áreas como infraestrutura, agricultura e mineração. Em setembro de 2016, em sua primeira viagem oficial como presidente ao exterior, Michel Temer negociou na China diversos acordos para investimentos chineses no país, com destaque especial para o projeto de implantação de siderúrgica de três bilhões de dólares no Maranhão⁹.

Outro fator que influencia na dinâmica do espaço latino-americano diz respeito ao restabelecimento das relações entre Estados Unidos e Cuba no final de 2014. Naquele momento, iniciava-se o desmonte de um dos últimos resquícios da Guerra Fria e abria-se caminho para a plena normalização do diálogo entre os dois antigos inimigos, com efeitos importantes sobre toda a região. De fato, percebe-se desde logo uma melhora no próprio relacionamento entre

7 Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos, lançada em 12/2011 por ocasião da III Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC) realizada em Caracas.

8 Matéria na Revista Exame de 12/02/2012. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/china-empresta-mais-dinheiro-a-america-latina-que-bird-bid-e-eua-2>> Acesso em 14 de setembro de 2016.

9 Matéria no Estado de São Paulo de 02/09/2016. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,em-viagem-a-china-temer-preve-assinar-acordos-de-10-bi-em-investimentos,10000073590>> Acesso em 14 de setembro de 2016.

Estados Unidos e América Latina, verificado já na Cúpula das Américas de 2015 no Panamá. A exclusão de Cuba das reuniões anteriores e a manutenção de um conjunto amplo de medidas voltadas para o isolamento do país caribenho sempre foram alvo de críticas pelo conjunto dos países da região. Vale notar, por exemplo, que desde o governo Sarney, com o restabelecimento das relações Brasil-Cuba em 1986, a diplomacia brasileira defende a reinserção da ilha caribenha no sistema inter-americano.

Enquanto apoia de forma entusiasmada a progressiva normalização das relações entre Estados Unidos e Cuba, interpretada como a superação do último foco de tensão da época da bipolaridade, o Brasil vem incentivando o aumento do comércio com a ilha caribenha, bem como uma maior presença de investimentos brasileiros no país.

Um dos movimentos mais marcantes foi o financiamento brasileiro para a reforma do Porto de Mariel, reinaugurado em 2014. Não obstante a polêmica envolvendo o financiamento do BNDES no projeto, com um crédito da ordem 682 milhões de dólares, são indiscutíveis os ganhos do Brasil na empreitada, não só econômicos, mas também estratégicos.

De fato, estima-se que cerca de 800 milhões de dólares investidos na obra foram gastos no Brasil, na compra de bens e serviços comprovadamente brasileiros, tendo sido gerados mais de 100.000 empregos diretos e indiretos. Além disso, o moderno porto cubano está à altura dos melhores portos caribenhos, como os de Kingston na Jamaica e Freeport nas Bahamas, mas com o grande diferencial de se situar a cerca de 150 quilômetros do principal mercado mundial, vantagem sensível para qualquer empresa brasileira com negócios na ilha, especialmente diante da perspectiva de flexibilização do embargo. (VELASCO JÚNIOR, 2016).

Assim, considerando as promissoras possibilidades de revogação do embargo, os efeitos progressivos da modernização do Porto de Mariel e os incentivos dados pelo governo cubano ao capital estrangeiro, pode-se contemplar esse mercado de 11 milhões de pessoas como um novo pólo de atração para empresas capazes de identificar oportunidades em meio a uma era de mudanças e desafios no entorno regional caribenho e latino-americano.

É possível reconhecer, contudo, que além de um elemento estabilizador para a região e da criação de novas oportunidades, a reaproximação promovida pelo governo Barack Obama pode colocar em risco o projeto de construção de uma identidade latino-americana, comumente associado à noção de alteridade na disputa histórica com os Estados Unidos em torno da situação cubana. Iniciativas como a CELAC tinham nas críticas contra o embargo norte-americano a Cuba e

o isolamento imposto sobre a ilha pela Casa Branca elemento de união e identidade entre os distintos Estados.

UMA NOVA ESTRATÉGIA DO BRASIL PARA A REGIÃO?

■ O rearranjo de forças políticas na América do Sul, com uma indiscutível guinada à direita e o abandono da orientação (neo)desenvolvimentista que prevaleceu por mais de uma década, tem potencial para afetar os principais exercícios de integração sub-regional. O Mercosul, por exemplo, viu-se dividido em meados de 2016 na questão relativa à passagem da presidência pro-tempore para a Venezuela: opondo o Uruguai do presidente progressista Tabaré Vázquez aos governos de Brasil, Argentina e Paraguai, identificados com um regionalismo mais liberal e menos tolerantes aos atrasos venezuelanos no cumprimento das obrigações assumidas no Protocolo de Adesão em 2006. A UNASUL e a CELAC, idealizadas no contexto dos governos progressistas e fundamentalmente pensadas como mecanismos para promover a concertação política na região, tendem a ocupar espaço menos relevante nas agendas regionais dos novos governos, pouco afeitos à perspectiva de uma integração multidimensional e mais propensos a priorizar o livre-comércio como o foco das relações entre vizinhos.

A orientação do novo governo brasileiro aponta, efetivamente, para um revisão das estratégias até então adotadas na região. Há tendência de adensamento das relações com os países da Aliança do Pacífico, expressamente citada na apresentação das novas diretrizes da política externa brasileira pelo chanceler José Serra. Em paralelo, o ministro fez um chamamento para o fortalecimento do Mercosul, “antes de mais nada, quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros”. As palavras do ministro não deixam dúvidas quanto às expectativas de priorização da dimensão comercial do bloco, em moldes semelhantes aos promovidos à época do regionalismo aberto dos anos 1990. Para muitos analistas, o avanço da dimensão social da integração na década passada representou um verdadeiro desvio de finalidade do projeto integrador. Nesse sentido posicionou-se o embaixador Rubens Barbosa em entrevista à revista *Istoé* publicada em 01/09/2016: “desde 2003, os governos do Brasil, da Venezuela e da Argentina procuraram dar ênfase maior ao Mercosul social e político, deixando de lado as negociações comerciais. O resultado foi a total paralisia do bloco”¹⁰

10 Entrevista na *Istoé*, de 01 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/a-diplomacia-brasileira-voltara-defender-os-interesses-nacionais/#.V8zUIVGaTRw.facebook>> Acesso em 04/09/2016.

Para além dos exercícios de integração regional, também percebem-se mudanças no padrão de relacionamento do Brasil com alguns vizinhos, sobretudo os países ditos bolivarianos. De fato, foram emitidas notas muito duras contra as críticas desses atores ao processo de impeachment conduzido no país, afirmando-se que “se permitem opinar e propagar falsidades sobre o processo político interno no Brasil”. Contra as declarações do Secretário-geral da UNASUL Ernesto Samper, que chegou a cogitar a possibilidade de acionamento da cláusula democrática contra o Brasil na esteira do afastamento da presidente Dilma Rousseff, o Itamaraty afirmou que “tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu”¹¹. Na visão de Matias Spektor, “Serra está usando chumbo grosso porque quer marcar posição de força no novo governo e, para isso, precisa sinalizar uma ruptura profunda com o governo Dilma”¹².

No caso específico da Venezuela, a instabilidade política crescente desde 2013 e a continuada deterioração da situação sócio-econômica criaram ambiente propício para a perda de popularidade e o avanço das manifestações contra o governo de Nicolás Maduro, respondidas em geral com violência e até mesmo prisões arbitrárias. O novo governo brasileiro parece disposto a elevar o tom das condenações em comparação com a prudência e até mesmo certa tolerância reveladas pelo governo anterior. Já na posse, o chanceler afirmava: “estaremos atentos à defesa da democracia, das liberdades e dos direitos humanos em qualquer país, em qualquer regime político, em consonância com as obrigações assumidas em tratados internacionais e também em respeito ao princípio de não-ingerência”.

Sobre as relações com a Argentina, é possível perceber a continuidade de uma aliança estratégica, a despeito das mudanças de orientação política ocorrida em ambos os países. De fato, o empenho do governo Macri em reverter algumas práticas protecionistas adotadas pelo governo de Cristina Fernández, como as licenças não-automáticas de importação (LNAs), e a escolha da Argentina como o primeiro destino internacional do novo chanceler José Serra indicam a vontade de estabelecer um relação convergente diante de importante momento de trans-

11 Matéria da *Folha de São Paulo*- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016

12 Matéria da *Folha de São Paulo*- Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita crítica de bolivarianos, de 13 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml>> Acesso em 04/09/2016

formação no espaço sub-regional. Brasil e Argentina compartilham visões, por exemplo, acerca da prioridade que deve ser conferida à dimensão comercial do Mercosul e pressionam por um solução negociada urgente para a crise política na Venezuela.

Diante do cenário de redefinição de forças no contexto político doméstico e regional, urge promover avaliação cautelosa sobre as melhores estratégias a seguir. Simplesmente abandonar ou eliminar as práticas e iniciativas adotadas ao longo dos governos petistas em nome de uma alegada desideologização da política externa é algo arriscado e pode ter consequências deletérias para a imagem do país. As rupturas ou clivagens do tipo “direito x esquerda” não se aplicam adequadamente à formulação da política externa brasileira, marcada muito mais por dicotomias do tipo: alinhamento e autonomia, cosmopolitismo e nacionalismo, hemisferismo e sul-americanismo, entre várias outras. As transformações em curso e a miríada de desafios à frente exigirão uma acomodação pragmática entre distintas visões dentro do Itamaraty e do próprio governo Michel Temer. Nesse exercício, pensar a região será sempre inevitável, afinal, se ainda há muitas dúvidas sobre para onde vai a América Latina, a única certeza que se tem é que o Brasil vai junto.

PAULO AFONSO VELASCO JÚNIOR · Professor Adjunto de Política Internacional no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI/UERJ). Doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ. Mestre em Relações Internacionais pelo IRI/PUC-Rio. Pesquisa nas áreas de América Latina, Integração Regional e Política Externa Brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flavio. Gobiernos Progresistas, Agendas Neodesarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile. In: LIMA, M R S de (org.). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone-Sul: agenda alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.
- CERVO, Amado e LESSA, Antonio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Revista Brasileira de Política Internacional* v.57 n.2. Jul./dez.2014, p.133-151.
- DINIZ, E. Empresário, Estado e Democracia : continuidade e mudança entre os governos Fernando Henrique e Lula. In : *La esperanza venció el miedo? Uma evaluación de los primeros años del gobierno Lula en Brasil*. Universidad de Salamanca, 2005.
- ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico: Bases teóricas para una nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- FONSECA JUNIOR, Gelson. Alguns Aspectos da Política Externa Brasileira Contemporânea. In: *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. Paz e Terra, 1998, p.353-374.
- GUIMARÃES, Cesar. Integração hemisférica ou integração autônoma. In: LIMA, M R S de (org.). *Desempenho de Governos Progressistas no Cone-Sul: agenda alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.
- LIMA, M R S de. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *RBCE* n.83, abril-junho, 2005.
- LIMA, M.R.S e HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: Hurrell, Andrew. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. P. 43-73
- MALAMUD, Carlos. La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones (DT). *Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. 2007.
- MALAMUD, Andrés. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society* 53 (3), 1-24. 2011
- NOVELLI, José Marcos Nayme. “A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006)”. *Revista Sociologia Política*, vol. 18, nº 36, jun. 2010, pp. 227-240.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.
- SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Coordinadores). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2012.

SARAIVA, Miriam G. Continuidade e mudança na política externa brasileira: as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. *Relações Internacionais*, n.37 IPRI/Lisboa, mar./2013, p.63-78.

SOUZA, A. *A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa* (mimeo). Rio de Janeiro: CEBRI. 2002.

VELASCO JÚNIOR, Paulo. Transformações em Cuba e oportunidades para o Brasil. *Revista Uno*, n.25, 2016.

Política Externa Brasileira e Multilateralismo: o que esperar do novo governo

MARCELO M. VALENÇA

INTRODUÇÃO

■ Desde o início do século XXI o Brasil se mostra ativo em se tratando de política internacional. Primeiro no governo FHC e, depois, durante os mandatos de Lula, as estratégias de inserção internacional brasileiras privilegiaram uma intensa participação internacional e a busca por um protagonismo poucas vezes vista antes na história da Política Externa Brasileira (“PEB”).

Esse protagonismo perdeu fôlego nos seis anos de governo de Dilma Roussef, enquanto a política externa assumia papel marginal em seus mandatos. Ainda assim, a participação brasileira em organismos internacionais se manteve forte, reforçando a história do país na promoção e envolvimento em ações multilaterais.

Michel Temer assume a presidência em setembro de 2016 com um discurso de recuperação. Prometendo superar o cenário de crise política e econômica deixado por sua antecessora, Temer ainda não deu sinais claros de como conduzirá sua política externa. Por ora, suas ações envolveram majoritariamente decisões relativas à política doméstica e a manutenção da agenda mais imediata de sua antecessora.¹

Apesar da dificuldade em precisar com exatidão como esse governo se comportará no plano internacional, é possível apontar algumas tendências em relação

1 É importante lembrar que o Ministério das Relações Exteriores (“MRE”) emitiu notas se posicionando contrário a alguns países que repudiam a forma como o *impeachment* foi conduzido. Contudo, e apesar de isso indicar mudanças ideológicas, não há elementos substantivos que associem tais manifestações com o objeto de estudo deste artigo.

às associações multilaterais com base na história da PEB e de ações iniciais do novo governo. É este o objetivo deste artigo.

Defendo, a partir da análise da história recente da PEB, que a atuação internacional brasileira durante o governo Temer manterá as linhas gerais das estratégias de política externa desenvolvidas nos últimos 15 anos, ainda que de forma mais contida. Entendo que seu foco no plano internacional seja direcionado para o fortalecimento econômico do país, mesmo que isso represente uma perda de influência política no curto e médio prazos. Para tanto, desenvolvo meu argumento em três partes.

Na primeira, exponho brevemente a história da PEB com atenção especial às últimas duas décadas. Isso me ajudará a situar de forma mais ampla os objetivos e expectativas que incidem sobre nossa política externa e apontar as previsões para o novo governo. Depois, exponho as condições presentes no cenário internacional para a atuação brasileira. Trato aqui brevemente dos arranjos multilaterais brasileiros e do comportamento do país como interlocutor do Sul Global. Na última seção, que funcionará também como conclusão, tento apontar tendências e expectativas para a PEB a partir do governo Temer. Em linhas gerais, acredito que, apesar da expectativa de menor envolvimento internacional, não há indicações sólidas de que haverá uma atuação apagada do Brasil.

É importante notar, apenas, que esse artigo não pretende ser definitivo quanto à política externa do governo Temer. Tampouco expresse aqui aprovação ou repúdio pelo novo governo. Minha intenção é fazer uma projeção política a partir do que foi observado e dito nos últimos meses, o que, por si só, já é uma tarefa árdua. Acadêmicos e jornalistas políticos já proclamaram os rumos da política externa desse novo governo, seja para seu sucesso ou fracasso. Não tenho essa pretensão, apesar de acreditar que há indicativos para pensar sobre mudanças importantes na PEB pelos próximos dois anos.

UM BREVÍSSIMO OLHAR SOBRE A HISTÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

■ É recorrente na literatura, tanto acadêmica, quanto *policy oriented*, a afirmação de que a PEB é marcada por sua continuidade e que eventuais discontinuidades não representariam rupturas com a lógica dominante, mas uma forma de corroborar a lógica de continuidade (Valença e Carvalho, 2014). Qualquer análise da atuação internacional brasileira deveria, portanto, levar em consideração tais tendências, mesmo que apresentem sinais de mudança em relação a governos e

estratégias anteriores. Elas podem representar, como aponto neste artigo, apenas alterações na forma como esses objetivos são buscados, sem comprometer as linhas gerais de atuação do país.

O processo decisório em política externa no Brasil é fortemente institucionalizado em torno do Itamaraty (Saraiva e Valença, 2011, p. 99-100). Com um corpo diplomático forte e organizado, o Itamaraty desenvolveu estratégias de inserção internacional que indicavam objetivos de longo prazo a serem buscados pelo Brasil em suas relações internacionais. O primeiro é o desejo por autonomia. O segundo, a busca por uma posição de destaque na política internacional (Saraiva e Valença, 2011, p. 100).

O conceito de autonomia na PEB, apesar de bastante discutido, não apresenta uma definição fechada. Autonomia é pensada a partir da conjunção de alguns elementos, como o contexto internacional, a estratégia nacional de desenvolvimento e as oportunidades percebidas pelos formuladores de política externa a partir de suas próprias concepções acerca do interesse nacional (Cervo, 2003, p. 07-08). A partir daí, o conceito assumiria diferentes interpretações, classificações e estratégias. Ao fim e ao cabo, a ideia de autonomia representa o desejo brasileiro de desenvolver uma política externa voltada para seus interesses nacionais e a projeção nacional (Pinheiro, 2004, p. 07; Saraiva e Valença, 2011, p. 100).

A busca por um papel de destaque, além de representação concreta da busca por autonomia, pode ser entendida também como parte de um *ethos* que se retro-alimenta a partir do envolvimento brasileiro na política internacional. Tendo participado de eventos e discussões importantes para os rumos das relações internacionais desde o século XIX, o Brasil passou a enxergar como parte de sua identidade o reconhecimento por parte das grandes potências de sua relevância. A síntese é a busca por autonomia como forma de alcançar e sustentar essa posição de destaque no plano internacional.

As estratégias para alcançar esses objetivos são dinâmicas e se estruturam a partir da síntese de componentes idealistas e pragmáticos, características da PEB e contingentes ao cenário internacional (Hamann, 2012, p. 72; Kenkel, 2012, p. 06; Mello, 2014, p. 111). O componente idealista é expressado nos discursos políticos e no apoio à uma sociedade internacional normativa e solidarista. Ele enfatiza elementos como o estado de direito, valores compartilhados e a diplomacia para promover a igualdade entre Estados (Mello, 2014, p. 111). O componente pragmático, por sua vez, refere-se às limitações materiais enfrentadas pelo Brasil, tanto na dimensão econômica, quanto na militar, que afetam as aspirações por maior destaque internacional.

Nas últimas duas décadas, a PEB é comumente descrita a partir de dois paradigmas norteadores, o institucionalista pragmático e o autonomista.² Enquanto o primeiro marcou o governo de FHC (1995-2002), o segundo foi característico dos governos Lula (2003-2010) e Roussef (2011-2016). Ambos os paradigmas são engajados internacionalmente, estimulando a participação mais ativa do Brasil na política internacional por meio de acordos e parcerias que o aproximasse dos centros de poder. A síntese da ideia de autonomia e de relevância em ambos conduziriam à busca por liderança internacional, mas por vias distintas.

Característica do governo FHC, o paradigma institucionalista pragmático defendia o desenvolvimento econômico brasileiro atrelado à regulamentação das relações internacionais. A ideia de uma sociedade internacional que partilhava e defendia valores comuns ressaltava a preferência pelo multilateralismo. A autonomia pela integração sustentava a busca por parcerias com Estados que apoiassem essa ordem. Isso levou à alianças com países desenvolvidos, além da construção da liderança regional na América do Sul. Buscava-se construir um papel de destaque a partir da parceria com polos do sistema internacional, como os EUA e a União Europeia.

O paradigma autonomista, que marcou os governos Lula e Roussef, foi beneficiado pelas aberturas e estabilidade econômica e política herdadas de FHC. Com isso, e mantendo parte dos princípios gerais de seu antecessor, Lula desenvolveu estratégias para consolidar o Brasil não apenas como *global player* (Kingstone e Ponce 2010; Sorj e Fausto 2011), mas também como pólo de liderança regional e global.

A literatura aponta uma descontinuidade entre os paradigmas institucionalista pragmático e o autonomista que pode ser explicada pela postura revisionista deste último no tocante à ambição de projetar o Brasil internacionalmente. A ideia era inserir o Brasil na política internacional a partir de uma posição de líder global. Essa postura inédita na PEB pode ser explicada pelo cenário internacional favorável, dada a multipolarização do poder no pós-11 de setembro e a crise financeira internacional da década de 2000 (Hirst, Soares de Lima e Pinheiro, 2010). Ambos proporcionaram lacunas para que novos países participassem da economia mundial, espaços que foram aproveitados pelo Brasil.

2 A literatura que trata da PEB aponta ainda a existência de outros dois paradigmas anteriores a esses, o americanista e o globalista. Optei por tratar apenas do institucionalista pragmático e do autonomista neste artigo em função de sua proximidade com minha linha argumentativa. Contudo, há literatura rica e bastante detalhada sobre a análise paradigmática. Sobre o tema, Cervo (2003) e Pinheiro (2004)

De forma a consolidar suas ambições, os autonomistas promoveram a participação mais intensa do Estado na economia. As diretrizes autonomistas mantinham ativa a participação em fóruns multilaterais, mas percebia-se tensões com Europa e EUA, especialmente em questões de comércio internacional. Conforme projetava influência, o Brasil passava a atuar como interlocutor do Sul, promovendo seu papel de líder daquele bloco. A autonomia era buscada *vis-à-vis* o sistema internacional, com o Brasil reforçando seu papel de destaque e preservando sua imagem a partir da não-exposição de suas limitações de poder. As estratégias brasileiras promoviam a ação conjunta com outros países em desenvolvimento, levando a uma tensão entre o revisionismo da ordem internacional e a inserção multilateral brasileira.

O governo de Dilma Roussef manteve a proposta autonomista, sem maiores rupturas com o governo Lula. Isso significa que o projeto de liderança e de participação em instituições multilaterais foi mantido, mesmo que questões domésticas tenham se mostrado mais importante. Contudo, as incertezas políticas que a presidente enfrentava cobraram seu preço, levando a um movimento de retração internacional. Avesa à riscos, a presidente esvaziou sua política externa e o projeto de liderança internacional foi substituído pela tentativa de manutenção da governabilidade (Spektor, 2016). Algumas iniciativas foram mantidas, como aquelas em relação ao continente africano se manteve forte, aproveitando-se do legado de Lula. A perda da força na diplomacia presidencial, porém, é visível durante o governo Roussef, especialmente se comparada aos seus dois antecessores.

O CENÁRIO INTERNACIONAL E A ATUAÇÃO BRASILEIRA

■ A inserção internacional brasileira nas últimas duas décadas evidenciou a busca, por meio de diferentes estratégias, dos objetivos de longo prazo da PEB, sem romper a linha tênue entre os componentes idealista e pragmático. Nesse sentido, o aspecto mais visível em ambos os paradigmas – e que consiste no foco deste artigo – foi a participação ativa do país em organismos internacionais e na promoção do multilateralismo.

Esses foros permitiam que o Brasil agisse conforme sua posição relativa no sistema internacional, seus interesses políticos e a partir dos espaços deixados por *players* globais. O gradual fortalecimento das instituições domésticas brasileiras ao longo das décadas de 1990 e 2000 combinadas às possibilidades surgidas no plano internacional permitiram que as pretensões brasileiras avançassem significativamente. Ao mesmo tempo, os parceiros escolhidos para esses blocos mostravam

uma estruturação de um novo arranjo internacional, que saía dos eixos de poder tradicionais e se baseava no que ficou conhecido como cooperação Sul-Sul.³

É possível apontar duas condições facilitadora às estratégias brasileiras. A primeira foi o fortalecimento institucional da União Europeia e seu interesse em expandir suas relações para a América do Sul, especialmente o Brasil, em áreas como segurança, desenvolvimento e economia. Isso aumentou a importância relativa do país, tanto no continente quanto como voz do Sul, atraindo parceiros estratégicos no seu entorno regional. A segunda foi o vácuo de poder deixado pelos EUA em relação à América do Sul. Especialmente a partir do segundo mandato de George W. Bush, não houve esforços sistemáticos para projetar a influência norte-americana no continente.

Como consequência, o Brasil estreitou parcerias com Estados que partilhavam semelhanças e proximidades, sejam geopolíticas, econômicas ou sociais. Os arranjos mais significativos, com diferentes graus de institucionalização, foram com países que apresentavam potencial de projeção internacional e que corroborassem, por meio dessas coalizões, os ideais e interesses brasileiros. Enquanto a expressão “cooperação Sul-Sul” passou a popular os noticiários e análises políticos, o Brasil gradualmente consolidava seus objetivos de longo prazo.⁴

Talvez o BRICS consista no arranjo Sul-Sul mais conhecido na política externa brasileira. Unindo Brasil, Rússia, Índia, África do Sul e China, o bloco tem como elemento norteador a “coordenação em reuniões e organismos internacionais e a construção de uma agenda de cooperação multissetorial entre seus membros” (MRE, s.d.2). As principais áreas envolvidas no arranjo são a governança política e a econômico-financeira, promovendo a coordenação no âmbito do G-20, inclusive com a proposta de reforma do FMI, e no âmbito da ONU, com a reforma do Conselho de Segurança como forma de democratizar as relações internacionais.

Outra sigla bastante citada no tocante à cooperação Sul-Sul, mas que perdeu destaque recentemente apesar da importância de seus temas, é o IBAS, que representa o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul. Criado em 2003, o bloco congrega as três maiores democracias multiétnicas do Sul (MRE, s.d.3). Seu

3 A cooperação Sul-Sul é um termo amplo e genérico para se referir às relações de troca e colaboração entre países do chamado Sul Global em áreas tão diversas quanto tecnologia, economia e indústria. O termo tem origem na Unidade de Cooperação Sul-Sul da ONU, criada em 1978. Sobre a agência, ver <<http://ssc.undp.org/content/ssc.html>>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

4 É importante mencionar que parte significativa desses avanços foram feitos durante os governos FHC e Lula. O governo Roussef dedicou menos atenção à formação dessas, ainda que as tenha administrado e usado politicamente para garantir interesses brasileiros.

foco é no diálogo intergovernamental em três vertentes principais: coordenação política, cooperação setorial e o chamado Fundo IBAS para o alívio da pobreza e da fome. A ação dos três países foca na coordenação de suas estratégias para a promoção da democracia e dos direitos humanos, além da reforma das estruturas de governança internacional. Há, também, foros temáticos para a discussão e desenvolvimento de estratégias comuns nas áreas de (i) mulheres e gênero, (ii) temas acadêmicos, (iii) empresários, (iv) pequenos e médios empresários, (v) editores, (vi) governos locais e (vii) assuntos parlamentares.

Além do BRICS e do IBAS, o Brasil também tem atuação destacada na cooperação Sul-Sul no âmbito do BASIC e do G-20 comercial. O BASIC consiste em um bloco formado por Brasil, África do Sul, Índia e China para negociação conjunta na área ambiental. O bloco surgiu durante a cimeira sobre mudanças climáticas em Copenhague e tinha como objetivo consolidar uma posição comum do bloco *vis-à-vis* a posição dos países desenvolvidos, alterando o equilíbrio de forças na reunião. Com a aliança, havia a ameaça de abandono das negociações caso a posição do BASIC não fosse aceita. O G-20 comercial, por sua vez, opera no âmbito da Organização Mundial do Comércio (“OMC”) e permitiu que as discussões de interesse dos países do Sul em questões agrícolas fossem tratadas como um bloco coeso. Tal como o caso do BASIC, a atuação em conjunto dos países do G-20 permitia um posicionamento mais decisivo, afetando a dinâmica das negociações ora em curso. O grupo não apenas assumia legitimidade em função da importância dos seus membros na área agrícola, como também conseguia manter coesão e estrutura em seus posicionamentos, aumentando seu poder relativo de barganhar e negociar.

Em nível regional, é fundamental citar o Mercosul e a União de Nações Sul-Americanas, a Unasul. O primeiro, apesar de sua longa história, assumiu maior força recentemente, inclusive com a entrada de novos membros. Porém é a Unasul que merece destaque como exemplo de cooperação Sul-Sul e de promoção dos valores brasileiros.

Discutida desde 2003 e formalizada em 2008, a Unasul consagra o esforço diplomático brasileiro para um modelo de integração similar ao da União Europeia.⁵ A Unasul foi prioridade para a diplomacia brasileira (MRE, s.d.1) durante o go-

5 A Unasul possui foros – os Conselhos Setoriais – responsáveis por uma variedade ampla de temas e agendas. Estes são energia; defesa; saúde; desenvolvimento social; infraestrutura; problema mundial das drogas; economia e finanças; eleições; educação; cultura; ciência, tecnologia e inovação; segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transacional.

verno Lula e teve destaque, ainda que em menor escala, no governo Dilma. Seu sucesso representaria o sucesso do projeto autonomista de liderança regional da América do Sul, dado que o Brasil seria a maior economia do continente, além do interlocutor político do grupo. O bloco ainda está em fase de consolidação e sua complexidade torna esse processo lento. Contudo, é importante perceber que suas áreas de atuação proporcionam a promoção de valores e bens políticos comuns aos seus membros, sem pensar necessariamente em poder material.

Esses blocos operam em diferentes níveis, temáticas e graus de institucionalização. Contudo, essas parcerias apresentam três aspectos em comum que são compatíveis com as pretensões históricas e, mais precisamente, contemporâneas do Brasil. O primeiro é o de construir o consenso a partir de ações multilaterais envolvendo parcelas legítimas da sociedade internacional. O segundo é a preferência por temas de interesse coletivo que fortalecem a ordem sem entrar no mérito da promoção da segurança em termos tradicionais.⁶ Finalmente, esses blocos permitem a mudança das bases de poder na política internacional.

A construção do consenso se dá a partir da associação de diferentes Estados que, unidos por um objetivo imediato comum, desenvolvem posições similares e compatíveis e as mantêm em negociação. Com isso, ao invés de negociarem como atores isolados, aumentam sua posição relativa no acordo e conseguem avançar em suas agendas. É, essencialmente, um processo de ação coletiva que, mesmo não assumindo uma dimensão institucionalizada, aumenta a representatividade das partes diante de atores com maiores capacidades de poder. Esse aspecto reforça, principalmente, o componente idealista da PEB por meio desse discurso e prática do multilateralismo. Ademais, percebe-se uma possível redução da incidência do uso da força nas relações internacionais, o que também é compatível com os valores defendidos pelo Brasil (Kenkel e de Rosa, 2015; Valença e Tostes, 2015).

O segundo aspecto, que ressalta os interesses coletivos em jogo, permite que se evidencie novas prioridades na política internacional. Se, com o emprego da força, há a prevalência do interesse individual dos Estados mais fortes. Isso, inclusive, poderia ser fundamentado a partir da ideia de interesse nacional. Consequentemente, há uma percepção de que a ação coletiva de atores com menor capacidade de poder – econômico, político ou militar – ajudaria na preservação da ordem sem a necessidade de se valer de mecanismos coercitivos, de qualquer natureza. Podemos entender que este ponto é uma decorrência do ar-

6 Por segurança no sentido tradicional do conceito me refiro à questões militares e de uso da força nas relações entre Estados. Sobre o tema, Walt (1992).

gumento anterior e, ainda, que se mostra compatível com o componente pragmático da PEB.

No tocante à mudança das bases de poder na política internacional, esses blocos rompem com uma expectativa de ordem existente e colocam como prioridade nas agendas políticas questões como meio ambiente, desenvolvimento sustentável e questões sociais. Essas temáticas, de escopo difuso, são pertinentes a toda a sociedade internacional, mas assumem maior importância para países em desenvolvimento. Considerando que a atuação em blocos alteraria a posição relativa desses atores na negociação, sugere-se que a dimensão do poder também poderia ser alterada. Nesse caso, a favor dos países do Sul.

Em suma, o cenário internacional das duas últimas décadas se apresentou como extremamente favorável para a ascensão de novos atores na política internacional, o Brasil inclusive. Especialmente a partir da parceria com atores de peso, mas “pouco ortodoxos”, como a China e a Rússia, o país conseguiu inserir debates políticos que lhes são caros nas agendas internacionais e se envolver de maneira mais incisiva nos processos decisórios. Governança global e democratização das relações internacionais, por exemplo, passaram a ser temas constantes em organismos internacionais de diferentes áreas.

A cooperação Sul-Sul permitiu que a opção pelo multilateralismo, presente nas constituições brasileiras durante todo o seu período republicano, fosse promovida a partir de uma maneira pouco usual para o Brasil. Ao invés de se tornar parte do sistema, como durante o período do governo FHC, agora o Brasil se valia das instituições e blocos internacionais como forma de projetar sua influência e liderança. Esses arranjos instrumentalizam as estratégias para o alcance dos objetivos de longo prazo da PEB. Em um cenário internacional multipolarizado, a busca por autonomia e relevância se torna possível na medida em que a inserção brasileira se dá pelas vias consolidadas, mas explorando novas alternativas.

EXPECTATIVAS E TENDÊNCIAS PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ 2018

■ O novo governo brasileiro, iniciado em setembro de 2016 com a saída da presidente Rouseff após processo de *impeachment*, assume diante de um cenário de incredulidade e de desconfiança generalizados em relação ao Brasil. As declarações e arranjos políticos do presidente Michel Temer, por sua vez, enviam sinais mistos para a população brasileira e para a comunidade internacional, que não permitem apontar com precisão qual será a posição assumida durante os dois anos

de seu mandato. Apesar da boa receptividade internacional ao Brasil nas últimas duas décadas, especialmente diante de figura carismática como era o ex-presidente Lula, o país enfrentava certas resistências quanto aos seus posicionamentos sobre questões internacionais delicadas. Com a crise política interna, discursos em organismos internacionais passaram a servir mais como palanque político do que espaço para debates, comprometendo ainda mais como a comunidade internacional enxergava os rumos do país.

O novo governo assume diante de um desafio duplo. Domesticamente, há um rol de decisões e medidas para conter as crises econômica e política herdadas do governo Rousseff. Em um cenário de extremo pessimismo, os desafios econômicos são considerados os maiores em quase cem anos. Desse modo, as escolhas tomadas incluem não apenas medidas pouco simpáticas à população, como congelamento de gastos, limitação de investimentos e cortes de direitos, como também outras contraditórias, como aumento de cargos políticos e verbas excepcionais às suas bases de apoio no congresso. O objetivo alegado é promover a governabilidade e o retorno do crescimento econômico do país. Porém, os efeitos percebidos por essas medidas não afetariam somente o plano doméstico. Elas teriam impacto direto influenciando diretamente a credibilidade internacional do país, tanto na esfera econômica quanto na política.

Nesse sentido, a tentativa de sanear as políticas e dívidas públicas serve para sinalizar à comunidade internacional que o Brasil está em um novo rumo. Como consequência, algumas medidas foram tomadas no plano internacional para reforçar o resgate da credibilidade e prestígio brasileiros. Talvez a principal delas seja a retomada da tratativa para quitação de dívidas com diversos organismos internacionais, bem como a reestruturação da participação brasileira em organismos internacionais. Isso afeta diretamente as estratégias de projeção internacional promovidas desde o governo Lula e ainda em andamento.

A principal medida em relação ao envolvimento brasileiro em iniciativas multilaterais consistiu na denúncia da participação em associações e organismos internacionais, vistos como de menor relevância. Alguns desses são a Comissão Internacional da Baleia, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial, a Organização Internacional do Cacau e o Fundo de Cooperação Técnico da Agência Internacional de Energia Atômica (Folha, 2016).

À primeira vista, e considerando que o multilateralismo é diretriz norteadora da PEB, essa denúncia pode ser considerada um erro político. Contudo, não enxergo isso desta forma. A opção pela diminuição na atuação brasileira mostra coerência com os componentes pragmáticos e idealistas que moldam a PEB. A

renúncia a esses acordos, ao menos no nível retórico, representa uma decisão estratégica que leva em consideração as capacidades do país e seus interesses, valorizando e fortalecendo aquelas instâncias com potencial de avançar a inserção internacional brasileira. Incapaz de arcar com os compromissos políticos e financeiros que o envolvimento multilateral demanda, o Brasil opta por escolher aqueles compatíveis com suas pretensões e visões de mundo, mantendo sua participação ativa nos organismos restantes.⁷

O que me faz levar a crer nessa postura é o fato de que o novo governo manteve compromissos já assumidos em blocos envolvendo questões mais substanciais. Exemplos são a viagem à China, logo após sua posse, e à reunião dos presidentes do BRICS, em outubro. Ademais, e como amplamente noticiado pela mídia, ao comparecer a compromissos agendados pela ex-presidente Dilma, Temer sofreu repúdios por parte de lideranças desses blocos, como do presidente da Rússia, Putin. Porém, em discursos e pronunciamentos, Temer sinalizou a importância desses blocos e do trabalho desenvolvido por seus antecessores para o sucesso do Brasil no futuro próximo.

Obviamente é cedo demais para apontar qualquer indicação mais estável do novo governo em relação às suas estratégias de política externa. De igual modo, há pouco envolvimento internacional do governo Temer para afirmar se há manutenção do paradigma autonomista ou se outro será desenvolvido. Contudo, podemos perceber tendências em função desses primeiros sinais e da base política que o compõe.

Uma primeira tendência que deve ser apontada é a provável redução do papel de protagonismo no que diz respeito à busca por liderança regional e internacional. Tendo como foco explícito para os dois anos de governo Temer a garantia de condições que levem à reconstrução da economia brasileira, entendo que o projeto de liderança regional e internacional deve ser abandonado em prol do desenvolvimento de condições de governabilidade doméstica. A ideia de autonomia se alteraria novamente para encaixar as questões e requisitos referentes a esse novo papel.

Como pensar, então, autonomia nesse novo cenário? Uma possibilidade é o retorno às bases do paradigma institucionalista pragmático, quando a autonomia se dava pela integração e a aproximação aos EUA e à Europa servia para aumentar o papel e importância internacionais brasileiro. Agora, se por um lado,

7 Cabe lembrar que o governo de Dilma Rousseff, por mais que se apoiasse nos mesmos organismos internacionais para projetar o Brasil, tinha dívidas significativas com organizações como a ONU e a OMC, que colocavam em risco a participação brasileira através do voto.

o foco em manter a participação em algumas poucas organizações pode não ser condizente com as pretensões históricas brasileiras, mas, por outro, mostraria coerência com o discurso político doméstico. Além disso, evitaria desgaste internacional do governo, dado o processo no mínimo turbulento de ascensão ao poder de Michel Temer.

Diferentemente do projeto autonomista em que a autonomia refletiria liderança, mesmo com choques com as grandes potências, a política externa do novo governo precisa se manter integrada aos grandes centros de poder para se manter relevante. Por isso, o *trade-off* entre liderança e inclusão internacional deve privilegiar o último. A opção pela liderança é por demais custosa e o governo não detém o capital econômico e político para tanto.

Como consequência, uma segunda tendência deve ser a busca por objetivos de curto e médio de caráter pragmático, voltadas para o binômio autonomia-desenvolvimento. Isso se aplicaria desde a escolha de parceiros até os fóruns de atuação. Neste último caso, aponto novamente que a participação em fóruns multilaterais deverá se manter forte, mas seletiva e mantendo distância prudente de questões que possam gerar tensões ou acender antigas rivalidades. Ao contrário do que aconteceu nos últimos 15 anos, o Brasil deve reduzir sua ambição e focar seus esforços à questões que tenham potencial para promover impactos reais às pretensões nacionais. Portanto, o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU deve perder força, enquanto acordos comerciais bilaterais e no âmbito da OMC devem constituir a tônica da nova política externa.

Nesse sentido, a tendência é o retorno a antigos aliados e associações que permitam acesso ao poder e a condições que possam, eventualmente, levar à retomada das pretensões brasileiras. As relações Sul-Sul não serão ignoradas, mas tendem a assumir menor dimensão nesse período. O fortalecimento das relações com países do Norte deve acontecer sob a égide das organizações internacionais, mas deverá ter prioridade sobre os parceiros até então percebidos. Coalizões como o BRICS, contudo, podem e devem se manter centrais para a política externa brasileira, pois pode servir para manter o Brasil no rol das potências emergentes, ainda que com capacidade de atuar de forma limitada (Stuenkel, 2016).

De forma análoga a esses pontos, e de certo modo compatível com a seletividade nas relações internacionais que acredito que norteará a política externa do governo Temer, entendo que o movimento de redução de representações diplomáticas em áreas com menor valor estratégico deve continuar. Esse movimento, que se iniciou ainda durante o governo Rousseff, afetaria principalmente embaixadas em países africanos. Contudo, isso poderá significar também uma redução

de pessoal em postos de menor destaque internacional. Movimento nessa direção já foi feito com o corte de cargos comissionados de baixo escalão em junho (Folha, 2016).

Como proposto por Matias Spektor (2016), a política externa brasileira enfrentará o desafio de redefinir os ideais de integração regional. Isso significaria repensar instituições e processos políticos, sejam os existentes ou aqueles em processo de implementação. Nesse sentido, acredito em uma valorização e fortalecimento do Mercosul, dada a proximidade ideológica e política entre as presidências do Brasil e da Argentina. A Unasul, por outro lado, e dada a sua complexidade e pouco retorno em potencial no curto prazo, apresenta riscos de que seja negligenciada, especialmente se a saída da Venezuela do Mercosul se concretizar.

Essas tendências indicam, em suma, a manutenção do multilateralismo como ferramenta de participação e inserção internacionais. Contudo, os objetivos e a forma como essa inserção acontecerá será, acredito, mais próxima ao período FHC do que o de Lula.

Há que se reconstruir as bases para nova inserção a partir da superação das incertezas políticas e econômicas. Além disso, o governo Temer não conta nem com a popularidade, nem legitimidade que teve Lula, Dilma e FHC. Por isso, uma ação mais cautelosa deverá pautar sua política externa, deixando para o presidente a ser eleito em 2018 um caminho, espera-se, mais estável e democraticamente fundamentado.

MARCELO M. VALENÇA é professor adjunto no Departamento de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui doutorado em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2010). Sua pesquisa se foca na interseção entre o Direito e as Relações Internacionais, principalmente em temas como Estudos Críticos de Segurança, Humanitarismo e Intervenção Humanitária, Política Externa Brasileira e Prevenção de Conflitos. Tem interesse também em questões de aprendizado ativo. e-mail: mmv@uerj.br

REFERÊNCIAS

- CERVO, Amado L.. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 46, No 02, 2003, p. 5-25.
- FOLHA de São Paulo. Governo brasileiro avalia se abandona grupos ligados ao Mercosul. 2016. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/06/1783002-governo-brasileiro-avalia-se-abandona-grupos-ligados-ao-mercosul.shtml>>. Acesso em 04 de novembro de 2016.
- HAMANN, Eduarda P. Brazil and R2P: A Rising Global Player Struggles to Harmonise Principles and Practice. In: *The Responsibility to Protect – from evasive to reluctant action? The Role of Global Middle Powers*. Edited by Malte Brosig. Johannesburg: Hans Seidel Foundation, Konrad-Adenauer-Stiftung, Institute for Security Studies and South Africa Institute of International Affairs, 2012.
- HIRST, Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. *Análise de Conjuntura OPISA*, n. 12, Rio de Janeiro, dezembro de 2010.
- KENKEL, Kai Michael. Brazil's Peacekeeping and Peacebuilding Policies in Africa. *Journal of International Peacekeeping*. Vol. 17, 2013, p. 272-292.
- KENKEL, Kai M.; DE ROSA, Felipe. Localization and Subsidiarity in Brazil's Engagement with the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, v. 7, 2015, p. 325-349.
- KINGSTONE, Peter R.; PONCE, Aldo F.. From Cardoso to Lula: the triumph of pragmatism in Brasil. In: WEYLAND, Kurt et al (ed.), *Leftist Governments in Latin America: successes and shortcomings*. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 98-123.
- MELLO, Flavia de Campos. "Política Externa Brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral". In: Lazarou, Elena. (ed.), *Multilateralismo Nas Relações Internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Campus, 2014.
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). s.d. União de Nações Sul-Americanas. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em 01 de novembro de 2016. (s.d.1).
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3672-brics>>. Acesso em 01 de novembro de 2016. (s.d.2).
- MINISTÉRIO das Relações Exteriores (MRE). s.d. *IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul*. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/mecanismos-inter-regionais/3673-forum-de-dialogo-india-brasil-e-africa-do-sul-ibas>>. Acesso em 01 de novembro de 2016. (s.d.3).
- PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 2004.
- SARAIVA, Miriam. G.; VALENÇA, Marcelo M.. Brasil: potencia regional com interesses globais. *Diálogo Político*, v. XXVIII, n. 4, dez. 2011, p. 99-119.

SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio. El Papel de Brasil en América del Sur: estrategias y percepciones mutuas. Working Paper n. 1, Julio de 2011, Plataforma Democrática.

SPEKTOR, Matias. Five Goals for Brazil's New Foreign Policy. 2016. Disponível em <http://www.americasquarterly.org/content/five-goals-brazils-new-foreign-policy#.V_8w3rWvgos.twitter>. Acesso em 26 de outubro de 2016.

STUNKEL, Oliver. BRICS ainda é prioridade estratégica para o Brasil 2016. Disponível em <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/06/30/opinion/1467310216_174955.html>. Acesso em 06 de novembro de 2016.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. Soft Power, Hard Aspirations: the shifting role of power in Brazilian Foreign Policy. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, n. 3, 2014, p. 66–94.

VALENÇA, Marcelo M.; TOSTES, Ana Paula. A inserção internacional brasileira por meio da consolidação das normas de prevenção de conflitos e proteção aos civis em conflitos armados: possibilidades a partir da Responsabilidade ao Proteger. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 21, 2015, p. 63-82.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. *International Security Quarterly*, v. 35, n. 2, p. 211-239. 1991.

A agenda econômica-comercial do Brasil com os Estados Unidos

LIA BAKER VALLS PEREIRA

INTRODUÇÃO

■ As relações Brasil-Estados Unidos devem ser pensadas a partir do contexto político e econômico mundial. São os condicionantes externos e como cada país os interpreta que irão moldar as agendas bilaterais, onde a influência dos interesses domésticos depende do poder de barganha de cada país. Sob esse prisma, ressaltam-se as mudanças e incertezas quanto aos rumos da economia mundial no período recente. As mudanças englobam questões presentes desde meados do século XXI, como a ascensão econômica da China, os impactos das novas tecnologias digitais (Revolução 4.0), novas formas de organização produtiva (cadeias globais de valor), a crescente importância dos serviços nos fluxos comerciais mundiais e os entraves para o fortalecimento do sistema multilateral econômico. As incertezas se referem à retomada de um novo ciclo de expansão da economia mundial após 2008, o novo modelo de crescimento econômico da China e seus impactos nos países exportadores de commodities e um possível viés protecionista nos rumos das políticas estadunidenses e europeias.

O Brasil foi beneficiado pela ascensão da China na economia mundial, que elevou os termos de troca do país em 362% entre 2002/2011. O acúmulo de reservas internacionais propiciado pelos superávits comerciais liderados pela China ajudou o país a atenuar os efeitos do choque externo de 2008. Além disso, a alta acentuada nos preços das commodities em 2010/2011 permitiu que as exportações continuassem a crescer em valor, mesmo num cenário de retração da demanda mundial. No entanto, a reversão no ciclo de alta dos preços das commodities, o baixo crescimento da economia mundial e opções de política

doméstica levaram a uma forte desaceleração do crescimento econômico brasileiro com quedas do produto interno bruto do país da ordem de 3% em 2015 e 2016 (Pereira e Ribeiro, 2016).

O objetivo do texto é analisar como os diferentes contextos internacionais e os condicionantes domésticos da política externa do Brasil explicam suas relações bilaterais econômicas, em especial as comerciais, com os Estados Unidos. O texto está organizado da seguinte forma. A primeira parte trata das principais mudanças na geografia do comércio exterior brasileiro e sua relação com a ascensão da China. É destacado o tema da nova configuração do comércio mundial e sua relação com as agendas da governança multilateral. A China, o grupo BRICS, e ênfase nas relações Sul-Sul passam a ser os principais determinantes da política externa e comercial do Brasil. A busca por um papel protagonista do Brasil no cenário político e econômico mundial irá privilegiar associações com países fora do eixo tradicional das potências ocidentais, Estados Unidos e União Europeia. Em seguida, é apresentado um breve histórico das relações Brasil-Estados Unidos que parte do estudo de Hirst e Pereira (2016). Por último são sugeridas algumas diretrizes para a política brasileira diante das possíveis mudanças com o governo Trump, a partir de 2017.

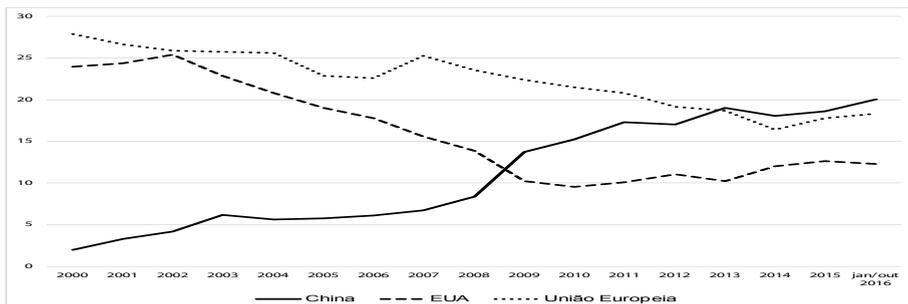
OS ANOS 2002/2011: A NOVA GEOGRAFIA COMERCIAL E AGENDA DA GOVERNANÇA MULTILATERAL

■ A entrada da China na Organização Mundial de Comércio em 2001 mudou a geografia comercial dos fluxos comerciais mundiais. Como fornecedora de bens manufaturados de conteúdo com baixa tecnologia e depois, crescentemente de produtos intensivos em alta tecnologia, o país passou a ocupar a liderança na lista dos principais exportadores mundiais¹. Como mercado importador, ocupa o segundo lugar depois dos Estados Unidos.

Na pauta brasileira a ascensão da China como mercado de destino das exportações brasileiras e origem das importações é apresentada nos Gráficos 1 e 2.

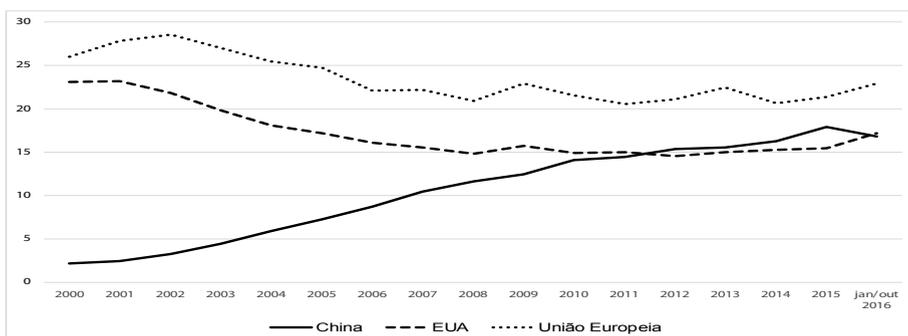
1 Em 2015, segundo a Organização Mundial do Comércio, a China explicou 14% do total das exportações mundiais, seguida pelos Estados Unidos, com 10%.

GRÁFICO 1. A participação percentual (%) dos países/ blocos nas exportações globais brasileiras



Fonte: SECEX/MDIC.

GRÁFICO 2. A participação percentual (%) dos países/ blocos nas importações globais brasileiras



Fonte: SECEX/MDIC.

As mudanças na geografia dos fluxos comerciais são mais marcantes nas exportações e nas relações com os Estados Unidos. No ano 2000, o mercado dos Estados Unidos absorvia 24% das exportações brasileiras e a China 2%. Em 2016 (acumulado no ano até outubro) esses percentuais aumentaram para 20% no caso da China e caíram para 13% em relação aos Estados Unidos. A perda da participação dos Estados Unidos, como destino das exportações brasileiras, antecedeu a crise de 2008. No caso da União Europeia, a perda se acentua após a crise de 2008 pela análise da participação na pauta global: 28% (2000); 24% (2008) e 18% (acumulado no até outubro de 2016). Logo, o caso da União Europeia pode ser interpretado como um fenômeno conjuntural e dos Estados Unidos sugere questões estruturais.

No caso dos Estados Unidos, os resultados estão associados ao aumento da demanda chinesa por commodities, mas também refletem perdas de competitividade dos produtos manufaturados brasileiros. Parte dessa perda advém da concorrência chinesa e outra da queda da competitividade das manufaturas brasileiras no mercado mundial (Pereira, 2014) ².

Nas importações, o aumento da participação da China de 2% para 17% entre 2000 e 2016 confirma a mudança da geografia comercial dos fluxos comerciais bilaterais do Brasil. Nesse caso, porém, as perdas de participações dos Estados Unidos e da União Europeia são relativamente menores que nas exportações. Para a União Europeia a participação nas importações brasileiras caiu de 26% para 23% e dos Estados Unidos de 23% para 17% entre 2000 e o acumulado do ano até outubro de 2016. As compras externas brasileiras estão concentradas em bens de capital e intermediários onde o comércio intra-indústria e intra-firma impulsionado pelas empresas multinacionais é relevante. A menor presença de empresas chinesas em comparação com estadunidenses e europeias no território brasileiro ajuda a explicar esse resultado³.

A nova geografia dos fluxos comerciais facilitou e ou reforçou a orientação da política externa brasileira durante o governo do Presidente Lula (2003/2010). Essa passou a ser centrada no papel do Brasil como ator relevante na transformação da governança global a partir de um cenário favorável com a ascensão da China e de grandes economias de países em desenvolvimento, como a Índia e África do Sul. Nesse contexto, Estados Unidos e a União Europeia diminuem sua influência na agenda de definições brasileiras na governança mundial. Ao mesmo tempo, as questões do terrorismo islâmico, após setembro de 2001, os problemas associados do alargamento da União Europeia com a inclusão dos países da antiga União Soviética, contribuíram para o afastamento das agendas bilaterais entre o Brasil e as duas principais potências econômicas ocidentais⁴. Alguns exemplos ilustram esse cenário.

2 A participação das manufaturas nas exportações brasileiras para os Estados Unidos é mais elevada (58%) do que a da União Europeia (35%), dados de 2015.

3 Segundo o Censo de Capital Estrangeiro do Banco Central, a participação da China no estoque de investimento direto estrangeiro no Brasil era de 0,4%, em 2014

4 Em 2004, a União Europeia incorporou dez novos membros (Chipre, República Checa, Eslovênia, Hungria, Lituânia, Letônia, Malta, Polônia, Eslovênia, Eslováquia) ao seu mercado comum de 15 países, que vigorava desde 1995.

Na Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio (OMC) de 2003 no contexto da Rodada Doha, Estados Unidos e União Europeia apresentaram uma oferta para agricultura que era um dos impasses nas negociações multilaterais. A ideia era replicar a estratégia na Rodada Uruguai (1986-1994) quando os dois membros da OMC apresentaram um acordo do que estavam dispostos a ofertar na área agrícola. O risco de não aceitação pelos outros membros da OMC era a perda das negociações já encaminhadas nos outros temas da Rodada⁵. A oferta foi aceita e a meta da liberalização do comércio agrícola passou a incorporar um dos itens da agenda pendente da Rodada Uruguai. Em 2003, a mesma estratégia encontrou resistência a partir da coalisão formada por 20 países, entre eles Brasil, China e Índia. O fato novo nessa coalisão é que a recusa à proposta dos Estados Unidos e da União Europeia não derivou de interesses comuns específicos na área agrícola dos membros do G-20. China e Índia defendiam a manutenção de redes de proteção e subsídios para o setor agrícola, pois recebavam o impacto das propostas de liberalização desse setor sobre suas populações rurais. A frente comum com o Brasil, defensor da liberalização, foi possível a partir de identificação de objetivos comuns nas negociações como preservar margens de maior autonomia das políticas domésticas e tratamentos diferenciados para os países em desenvolvimento⁶. Esse episódio marcou a perda de relevância do QUAD (Estados Unidos, União Europeia, Canadá e Japão) como fator decisivo nas negociações da OMC.

A crise de 2008 irá consolidar a busca do governo brasileiro por um papel protagônico no cenário mundial, a partir de alianças com países fora do eixo das potências ocidentais. Em 2009 é realizada a Primeira Cúpula dos BRICS e o grupo passa a atuar conjuntamente nas propostas analisadas pelo G-20 financeiro⁷. O grupo BRICS reflete a nova configuração da economia mundial, onde as transformações da agenda multilateral deixam de ser guiadas exclusivamente pelos in-

5 As negociações na Rodada do Uruguai seguiam o princípio do "single undertaking". O acordo só seria fechado quando todos os temas fossem negociados.

6 Nesse caso, o Brasil passou a aceitar que os compromisso de liberalização e fim dos subsídios agrícolas deveriam ser tratados de forma diferenciada em função do grau de desenvolvimento dos países. Posteriormente em 2008, numa nova tentativa de vencer o impasse agrícola, Brasil irá se alinhar com os Estados Unidos e a União Europeia, enquanto China e Índia não irão aceitar a proposta das cláusulas de salvaguardas agrícolas. Esse episódio confirma que o G-20 agrícola de 2003 não era motivado por sólidos interesses comuns agrícolas de seus países membros.

7 BRICS é composto pelo Brasil, Rússia, China, Índia e, em 2010, a África do Sul passa a ser membro do grupo. O G-20 financeiro foi criado em 1999 e agregada as maiores economias do mundo desenvolvido e em desenvolvimento.

teresses exclusivos dos Estados Unidos e da União Europeia (Lima e Castelan, 2013). Nesse contexto, as demandas dos BRICS se direcionam para aumentarem sua influência e poder de decisão nos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Em adição, o grupo avança com a sua institucionalidade com a criação do Banco BRICS voltado para projetos de infraestrutura e a criação de um fundo de reservas, para situações de crises cambiais nos países.

Além das iniciativas no plano multilateral, o governo Lula privilegiou uma agenda Sul-Sul a partir da intensificação de programas de cooperação técnica em países africanos e latinos e acordos comerciais com países do Sul (Índia, União Aduaneira da África do Sul, Palestina, Egito, por exemplo.). O projeto de integração sul-americana foi eleito como prioridade da política externa através da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

A orientação da política externa e comercial do Brasil não foi consensual. Alguns consideraram que o discurso ideológico ignorou os efetivos interesses econômicos do país e o afastou de uma agenda condizente com as transformações da economia mundial (Veiga e Rios, 2010). Além disso, descartou a importância dos novos acordos amplo de comércio, com a inclusão de serviços, políticas de competição, negociações sobre barreiras não tarifárias, entre outros. A agenda de acordos do Chile, Colômbia e Peru com os Estados Unidos, União Europeia, China (não inclui a Colômbia) passa a ser citada como um exemplo a ser seguido pelo Brasil. O Brasil teria errado ao colocar todas as suas “fichas” nas negociações multilaterais que não avançaram.

O ativismo do Brasil na agenda multilateral desacelerou a partir de 2012. O governo Dilma de 2011 reduziu a importância da política externa brasileira e, além disso, as questões econômicas domésticas passaram a ganhar espaço no debate nacional. A desaceleração da China e a queda nos preços das commodities alçou o tema da desindustrialização e da primarização da pauta exportadora do país como uma das principais questões da política comercial do Brasil. As vendas para a China, principal mercado de exportação do país a partir de 2009, estão concentradas ao redor de 80% em minério de ferro, soja e petróleo.

O governo reeleito Dilma que tomou posse em 2015 enfrentou um cenário de agravamento das questões econômicas: inflação; déficit público e queda nas exortações brasileiras. No mundo, o tema dos mega-acordos regionais (Transpacífico e a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento entre os Estados Unidos e a União Europeia) passou a dominar o debate sobre os rumos do multilateralismo. Na América Latina, o México, Chile, Colômbia e Peru

formam a Aliança do Pacífico, enquanto o Mercosul continua paralisado em relação ao seu projeto de consolidação da união aduaneira⁸. Nesse contexto, o governo lança o Plano Nacional de Exportações, onde ressalta a importância dos acordos comerciais.

Em meados de 2016, o novo governo que assumiu após o impeachment de a Presidente Dilma irá reforçar a importância dos acordos comerciais, em especial com os países desenvolvidos. A mensagem no discurso de posse do novo Ministro das Relações Exteriores é o retorno a uma política externa pragmática e voltada para os interesses dos setores domésticos, o que teria sido a diretriz dos anos de 1990. Essa mudança de orientação coincide, porém, com um momento de críticas aos acordos comerciais e dos efeitos da globalização nas principais potências mundiais. Nesse sentido, a nova orientação da política externa brasileira estaria “descolada” das diretrizes dominantes no atual cenário das principais potências ocidentais. A próxima seção irá analisar esse tema, a partir das relações Brasil-Estados Unidos, apresentando antes uma síntese das principais características dessa relação.

AS RELAÇÕES ECONÔMICAS-COMERCIAIS BRASIL-ESTADOS UNIDOS

■ Desde os anos 1980, as relações comerciais Brasil-Estados Unidos podem ser divididas em três períodos.

1. Anos 80. “Contenciosos”. O aumento do déficit comercial dos Estados Unidos nesse período e o acirramento da concorrência internacional levaram ao aumento da demanda protecionista nos Estados Unidos. De um lado o alvo era o Japão que concorria em setores de alta e média alta tecnologia e, do outro lado estavam os “novos países industrializados”, como o Brasil, que concorriam em setores como siderurgia, têxteis e vestuário. O aumento do déficit comercial dos Estados Unidos associado à valorização do dólar, nesse período, é apresentado como resultado do reduzido grau de reciprocidade por parceiros dos Estados Unidos em termos de abertura comercial. O Brasil foi o campeão de investigações sobre direitos compensatórios nos Estados

8 As sucessivas prorrogações para a plena implementação da tarifa externa comum e a introdução de barreiras ao comércio intra-regional, associadas à crise argentina, levaram ao debate sobre a conveniência de se abandonar o projeto da união a favor de uma proposta de uma área de livre comércio.

Unidos. Além disso, os países mantiveram posições divergentes durante o período de 1986/1989 na Rodada Uruguai. O Brasil ao lado da Índia rejeitava a forma como os Estados Unidos entendia a inclusão dos novos temas nas negociações multilaterais: total liberalização dos serviços; fim das exceções aos direitos patentários; e, regras que reduziam o grau de liberdade de medidas de controle do investimento estrangeiro no país. O Brasil ao lado da Índia e do Japão foi citado como um dos países que mais desrespeitam os direitos econômicos e comerciais dos Estados Unidos sob a égide da Seção Super 301 do Legislativo dos Estados Unidos.

2. Anos 90. “Dialogo/divergências”. Reformas domésticas no Brasil alinhadas com os compromissos da Rodada Uruguai e o início das negociações da ALCA (Área de Livre Comércio para as Américas) irão moldar as posições comerciais dos países. Não há graves contenciosos, mas o Brasil tende a optar pela defesa de uma agenda que não ultrapasse as regras já acordadas na Organização Mundial do Comércio, enquanto os Estados Unidos defendem uma negociação OMC *plus*. Ressalta-se que um dos pontos de discórdia nas negociações da ALCA era a diferença de tratamento a ser concedido a países que pertenciam a acordos comerciais, em especial, uniões aduaneiras. Os Estados Unidos defendiam que os países negociassem individualmente e o Brasil que as suas propostas fossem apresentadas a partir do bloco Mercosul. A posição brasileira venceu. Nesse mesmo período, é lançado o início das negociações com a União Europeia para a formação de uma área de livre comércio com o Mercosul. No debate brasileiro, o acordo com a União Europeia foi identificado como uma forma de fortalecer o Mercosul, pois se tratava de negociações entre “dois blocos.”
3. Anos 2000. “Afastamento/Apatia” No Brasil, a cooperação Sul-Sul, a China e a integração sul-americana são os temas prioritários da política externa/comércio exterior, como antes mencionado. A crise de 2008 e a ascensão dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) consolida essa posição. Por outro lado, os Estados Unidos, além das questões de segurança pós 2001, seguem uma agenda de acordos bilaterais de comércio que o Brasil não participou. As negociações da ALCA foram paralisadas após a Reunião Ministerial de Miami, em 2003. O Brasil propõe que temas que estavam sendo negociados na Rodada de Doha iniciada em 2001 deveriam sair da agenda ALCA. Nos Estados Unidos, a aprovação do mandato negociador do Executivo para negociações comerciais (*Trade Promotion Authority*) reduz a possibilidade de concessões na área agrícola e de investigações sobre práticas

desleais (dumping e subsídios). As negociações com a União Europeia, após a troca da lista de ofertas entre os dois blocos em 2004 chegaram a um impasse. Todos esses fatores reforçam a opção pela agenda “Sul-Sul” do governo brasileiro.

Hirst (2011) define a relação Brasil-Estados Unidos como uma de “conflito-limite”. Os países nem sempre estão alinhados, mas não chegam a situações de ruptura, o que pode ser aplicado às relações comerciais ao longo do tempo. Nos anos 2000, entretanto, o que teria predominado foi uma relação de “afastamento e ou apatia”. Diversos autores compartilham dessa visão, pois não identificam nenhuma agenda comum que mobilize o governo de Brasília ou de Washington (Frechette e outros, 2012)

Outros consideram que é possível identificar questões que sugerem novas oportunidades para ambos os países (Sotero, 2012). O Brasil precisa elevar o seu investimento e melhorar a sua produtividade para não cair na armadilha da renda média. Nesse caso, acordos de cooperação em ciência, tecnologia, área espacial, educação, energia, defesa, investimento e comércio são desejáveis. A internacionalização das empresas brasileiras aproxima o Brasil de temas que interessam aos Estados, como os acordos de bitributação e de investimentos.

Não há falta de acordos entre o Brasil e os Estados Unidos nas mais diversas áreas. Existem quatro fóruns de coordenação bilateral: Diálogo de Parceria Global (conduzido pelo ministro das Relações Exteriores do Brasil e o secretário de Estado dos Estados Unidos); Diálogo de Cooperação em Defesa (conduzido pelo ministro da Defesa do Brasil e o secretário de Defesa dos Estados Unidos); Diálogo Estratégico em Energia; e, o Diálogo Econômico-Financeiro. Além disso, em março de 2011 foi assinado o Acordo de Cooperação Econômica e Comercial com o objetivo de expandir e fortalecer as relações econômicas entre os países.

Em adição, há uma extensa lista de memorandos de entendimento em diversas áreas, além de acordos de cooperação e trocas de informações. No entanto, como relatado na Comissão de Comércio do Congresso dos Estados Unidos (*The House Ways and Means Trade Subcommittee*, em 12 de junho de 2013), a quantidade de acordos não tem conduzido a um cenário propício a novas oportunidades para as relações de comércio.

Momentos de tensão nas relações entre os dois países, como o da escuta telefônica pela Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos (NSA), em 2013, não se traduziram em conflitos, mas contribuíram para o “afastamento”,

num momento em que o governo brasileiro emitia sinais que estava interessado continuar com a agenda de entendimentos bilaterais⁹. Em 2015, o vice-presidente dos Estados Unidos esteve na posse da Presidente Dilma e no mesmo ano, a Presidente brasileira visitou os Estados Unidos, colocando para trás o episódio da NSA.

Ressalta-se que as visitas renderam a assinatura de uma série de memorandos e acordos de cooperação. Na visita de Dilma aos Estados Unidos, foi anunciado um acordo de reconhecimento de patentes, negociações para um acordo de facilitação de comércio e a possibilidade de o Brasil entrar para o programa *Global Entry* que facilita a entrada de viajantes frequentes aos Estados Unidos (em geral por razões de caráter profissional)¹⁰. O acordo de facilitação de comércio foi assinado, em 2016.

No Brasil, o cenário econômico desfavorável e a queda da participação das manufaturas nas exportações levam a que os setores empresariais passem a defender a realização de acordos/entendimentos com as grandes economias ocidentais (Hirst e Pereira, 2016). O governo Dilma retoma as negociações com a União Europeia e, em 2016, houve uma troca de ofertas, mas nada foi concluído.

O governo Temer que tomou posse em setembro de 2016 irá encontrar um ambiente favorável para o estreitamento das relações bilaterais com os Estados Unidos. Além disso, no campo político, algumas iniciativas destravam pontos sensíveis na agenda bilateral. Uma se refere ao início do reatamento das relações entre os Estados Unidos e Cuba. Outra remete às declarações do governo brasileiro que demandam o enquadramento da Venezuela nas regras do Mercosul e sinalizam que não mais serão sempre acatadas de forma favorável as diretrizes da política Venezuela.

A posse do Presidente Trump, a partir de janeiro de 2017, gera dúvidas quanto às diretrizes da política externa/comercial dos Estados Unidos. A estagnação e/ou retrocesso na agenda de acordos comerciais? Recrudescimento do pro-

9 Escutas telefônicas em relação a diversas autoridades estrangeiras, entre elas a Presidente do Brasil.

10 Podem ser citados alguns dos documentos assinados, em 2015: Acordo de Previdência Social; Memorando de Entendimento na Área de Direitos Humanos; Memorando de Entendimento para a Promoção do Crescimento da Micro, Pequena e Média Empresa; Acordo entre a Agência Espacial Brasileira e a NASA Sobre o Programa GLOBE; Ajuste Complementar de Cooperação entre a Agência Espacial Brasileira e a NASA sobre Física Espacial e Heliofísica e Pesquisa sobre Clima Espacial; Plano de Trabalho Conjunto entre a Receita Federal e a Agência de Fiscalização de Aduana e Proteção de Fronteiras; Memorando de Intenções sobre Convergência Regulatória entre o MDIC e o Departamento de Comércio (Ministério das Relações Exteriores, 2016).

tecionismo similar ao dos anos de 1980? Qual tratamento será dado a países parceiros da China e que incentivam a entrada de seus investimentos? Quais são as possíveis estratégias do Brasil?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

■ É prematuro tirar conclusões. Em adição, o executivo depende da aprovação do Congresso em relação a grande parte de medidas relativas às relações comerciais com seus parceiros. Mesmo com a maioria republicana no Senado e na Câmara dos Deputados não há consenso quanto às propostas realizadas durante o período de eleição do Presidente Trump.

A principal mensagem é que o governo brasileiro deve continuar a sua estratégia de identificação de questões que podem ajudar a impulsionar o comércio e o investimento com os Estados Unidos. Devem ser priorizadas questões que tragam ganhos para ambos os parceiros. Não se deve esperar, o que já não ocorria, tratamentos especiais e diferenciados para o Brasil. A agenda de reconhecimento mútuo de certificações de qualidade, acordos de bitributação, facilitação no comércio de serviços são temas de uma agenda empresarial que interessa também aos objetivos de expansão do comércio do presidente eleito dos Estados Unidos. Temas de “agenda de negócios” poderão ser bem-vindas, mesmo com o possível viés protecionista do Presidente Trump.

REFERÊNCIAS

FRECHETTE, M., SAMOLIS, F. *A tentative embrace: Brazil's foreign and trade relations with the United States*. 2012 Acessado em http://www.gwu.edu/~clai/working_papers/Frechette_03_2012.pdf,

HIRST, M. *As relações Brasil-Estados Unidos de uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea complexidades atuais e perspectivas para o século XXI*. Tese para obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

HIRST, M; PEREIRA, L.B.V. The Unsettled Nature of U.S.-Brazilian Relations. In: *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* In: Jorge I. DOMÍNGUEZ, J. I.; Rafael Fernández de CASTRO, R.F. (eds.). New York: Routledge, 2016, second edition.

PEREIRA, L.B.V. O efeito China e as exportações brasileiras nos mercados da América do Sul, Estados Unidos e União Europeia. In: In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (orgs.) *Ensaio IBRE de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014, v.II

PEREIRA, L.B.V.; RIBEIRO, L. A nova fase do modelo chinês e principais questões para o Brasil. In: BONELLI, R.; VELOSO, F. (orgs.) *A crise do crescimento no Brasil* Rio de Janeiro: Elsevier, 2016

SOARES, M.R.; CASTELAN, D.R. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, J.V.S. (org.). *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional*. Brasília: FUNAG, 2013. Acesso em :<http://funag.gov.br/loja>

SOTERO, P. Pursuing A Productive Relationship Between the U.S. and Brazil. *The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Brazil Institute Policy Brief*, 2012. <http://www.wilson-center.org/publication/pursuing-productive-relationship-between-the-us-and-brazil>.

VEIGA, P.M e RIOS, S.P. A Política Externa Brasileira sob Lula: o fim do “Consenso de Brasília” *Artigos CEBRI*, Vol.3, Ano V julho-setembro. Rio de Janeiro: CEBRI, 2013

Para além do mito: Condições para a construção de uma liderança realista do Brasil na arena global do desenvolvimento sustentável de baixo carbono

EDUARDO VIOLA
MATÍAS FRANCHINI

INTRODUÇÃO

■ Em 2009, Brasil deixou de ser em um país bloqueador na política internacional da mudança climática, ao propor um compromisso voluntário de redução de trajetória de emissões relativamente ambicioso – entre os países não anexo 1 – para 2020, no marco do Acordo de Copenhague da Convenção de clima da ONU (CQNUMC). Para além do discurso, o Brasil sustentava essa promessa na sanção de uma lei de mudança climática e, sobre tudo, no sucesso do plano de controle de desmatamento da Amazônia, que desde 2005 estava reduzindo drasticamente a produção de GEEs (Gases de Efeito Estufa). Como esses desenvolvimentos, o país se colocava na vanguarda dos grandes emergentes – China, Índia, Rússia, África do Sul – e dos vizinhos da América Latina – particularmente o México – no esforço global por mitigar a mudança do clima.

No entanto, esse papel de destaque não duraria muito, e a partir de 2011, o Brasil reverteria drasticamente a situação, exibindo em 2016 um retrocesso visível, tanto em relação a se mesmo quanto em relação aos outros países.

Domesticamente, o ritmo de queda do desmatamento se desacelerou e o governo se acomodou a um novo status quo de aproximadamente 5.000km² de floresta amazônica desmatada por ano, número aberrante para uma democracia consolidada. Paralelamente, a matriz energética se tornou mais intensiva em carbono, pelo crescimento do consumo e produção de combustíveis fósseis –

particularmente o petróleo – somado às dificuldades das grandes hidroelétricas, e a estagnação do etanol. Em termos de política, o governo pouco avançou com a Política Nacional de Mudanças Climáticas estabelecida em 2010 e acentuou sua posição conservadora e pouco cooperativa nas negociações da Convenção de Clima.

Como contrapartida, alguns dos países que no período 2006-2011 tinham sido mais conservadores que o Brasil o superaram nos seguintes cinco anos, basicamente por terem entrado na nova fronteira da mitigação global: as energias renováveis não tradicionais – eólica e solar. Assim, grandes emergentes como a China e alguns vizinhos latino-americanos como a Costa Rica, Chile, Uruguai e o México, estabeleceram e executaram metas de substituição de energia fóssil por renovável, tendo impactos positivos nas matrizes energéticas.

Entretanto, o Brasil continuou se ufanando do seu sucesso na área ambiental, declarando ao mundo que era uma economia de baixo carbono, ficando assim preso de uma narrativa obsoleta que apresentava o mito do país como potência ambiental pelo único fato de ter controlado – parcialmente – o desmatamento. Isso não significa que o controle do desmatamento tenha sido um esforço banal da sociedade brasileira, mas que ele deveria ser a base de qualquer compromisso do país na área da sustentabilidade, e não o objetivo. Ao mesmo tempo, o mito do Brasil como potência ambiental convergia e alimentava o mito geral do período: O país tinha se tornado um líder nos assuntos globais.

Nessa consolidação das tendências conservadoras o Brasil também ficou preso de certos alinhamentos políticos rígidos e pouco inclinados à cooperação, como o G-77, o BASIC e, o eixo bolivariano/kirchnerista na América Latina. Como resultado, a política externa do Brasil operou como um obstáculo para a construção da governança dos grandes temas ambientais – fronteiras planetárias.

Essas tendências negativas minaram qualquer possibilidade do Brasil se tornar uma liderança positiva na arena internacional do desenvolvimento sustentável de baixo carbono e, como consequência, de desenvolver um papel global mais cooperativo como agente das Relações Internacionais, marcadas pelas exigências do Antropoceno.

Nesse capítulo, discutiremos em primeiro lugar as bases da degradação da posição brasileira na política internacional da sustentabilidade, problematizando o mito do país como potência ambiental.

Em segundo lugar, argumentaremos que o caminho para uma liderança internacional sólida do Brasil radica em dois grandes movimentos domésticos: a

revolução das energias eólica e solar e a transição da Amazônia do século XIX para o século XXI, isto é, do desmatamento para a quarta revolução industrial.

Finalmente, sugeriremos algumas medidas de política externa imediatas para iniciar a construção dessa liderança, sob o argumento de que o Brasil deve se tornar o porta-voz do Antropoceno entre os grandes países emergentes, abandonando a tradição de alianças e discursos sulistas rígidos. Esse movimento reformista do Brasil se torna necessário na atual conjuntura internacional, para tentar moderar o impacto altamente negativo da eleição de Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos com maioria republicana em ambas as a Câmara de Representantes e o Senado. Mas também se torna limitado, já que as perspectivas da agenda da sustentabilidade de baixo carbono no sistema internacional tenderão a se degradar, assim como qualquer tentativa de liderança efetiva na matéria, de parte de qualquer ator. Assim, o Brasil pode se encontrar em uma situação similar à do ano 2001, quando assumiu uma posição cooperativa de articulação com a UE, frente ao retiro da administração do Presidente George W. Bush do Protocolo de Kyoto.

Essa nova estratégia de política externa deverá ter quatro elementos principais: uma aliança global com as potências reformistas e moderadas do sistema – União Europeia, Canadá, México, AILAC e potencialmente a China – como contraponto das posições conservadoras da administração Trump; uma aliança com a China no âmbito do BASIC para conter as inclinações conservadoras da Índia; uma aliança hemisférica com as democracias americanas mais reformistas –, Canadá, México, Chile, Colômbia, Costa Rica – e; uma estratégia sul-americana de sustentabilidade de baixo carbono, com o Mercosul e o OTCA como âmbitos de ação preferidos.

Como dado do cenário, destacamos não apenas a profunda crise que o país atravessa, mas o impacto da Operação Lava-Jato, o mais vasto e profundo processo de investigação anticorrupção desenvolvido na história das democracias. Se ela se consolida como vetor de crescimento da regra da lei no país, os impactos sobre uma eventual liderança internacional do Brasil seriam muito visíveis e positivos.

Com esses objetivos, o capítulo é organizado da seguinte forma: uma primeira parte que discute o Brasil como potência ambiental subdesenvolvida no marco do Antropoceno; uma segunda parte que analisa o impacto negativo da política externa das administrações do PT sobre a liderança do país e; uma terceira que destaca os movimentos – internacionais e domésticos – que o Brasil deveria fazer para construir uma liderança sustentável.

PARTE I: BRASIL NA GOVERNANÇA DO ANTROPOCENO: POTÊNCIA AMBIENTAL SUBDESENVOLVIDA

I.1 O Antropoceno como marco das Relações Internacionais do Século XXI

■ Durante os últimos onze mil anos a Terra se manteve dentro do domínio estável do Holoceno, isto é, certos parâmetros biogeoquímicos e atmosféricos oscilando dentro de um espaço relativamente pequeno: gerando principalmente condições climáticas (temperatura, precipitações, extremos climáticos) benignas e estáveis em muitas regiões do planeta após a última era glacial. Essa estabilidade permitiu o desenvolvimento e florescimento da civilização humana (LYNAS, 2012).

No entanto, a partir da primeira revolução industrial, as nossas próprias ações (aumento de população, consumo massivo de recursos naturais, pressão sobre ecossistemas, etc.) estão efetivamente colocando uma série de processos centrais do sistema terrestre fora dos parâmetros de oscilação estável. Essa alteração marca a transição do Holoceno para uma nova era: o Antropoceno (CRUTZEN, 2011; ROCKSTRÖM et al, 2009). Como afirmam Viola e Basso (2016:12)

O fim do século XX e início do século XXI são palco de uma transformação sem precedente na história: inaugurou-se o Antropoceno, nova época geológica e humana em que o meio ambiente deixa de ser estável, mero pano de fundo dos dramas humanos, para tornar-se instável, questão central nas preocupações humanas, especialmente em relação à sobrevivência no longo prazo. Mitigar a instabilidade ambiental é bem comum global; requer concertação internacional com cessão parcial da soberania dos Estados em prol de uma governança global mais efetiva.

Considerando essa situação, a ciência avançou na identificação de fronteiras planetárias dentro das quais a humanidade poderia operar de forma segura em referencia ao funcionamento do sistema terrestre. A ideia de fronteiras planetárias aparece como uma nova forma de abordar a questão da sustentabilidade, não já de forma isolada e localizada (análises setoriais de limites ao crescimento e minimização de externalidades negativas) como a abordagem ambiental clássica, mas de forma global, sistêmica.

A administração dessas fronteiras planetárias implica um desafio profundo para a governança em todos os níveis. A governança global aparece especialmente exigida, na medida em que os limiares planetários se tornam *global commons*,

embora de diversa espécie. Os bens comuns globais demandam soluções administradas, isto é, o envolvimento da maioria das partes para ter uma solução eficaz e eficiente, de forma que definir e proteger um espaço de operação seguro para a humanidade é impossível sem elevados níveis de cooperação internacional.

O fim da estabilidade ambiental significa que conceitos de ameaça e segurança precisam ser atualizados. Maior ameaça à segurança sistêmica tende a ser, cada vez mais, a ultrapassagem dos limites planetários, não as guerras no centro do sistema como foi até o século XX, dada a improbabilidade de uma guerra sistêmica neste início do século XXI. (...) Por isso, também o conceito de interesse nacional precisa ser atualizado: dado que para mitigar mudanças tão significativas no sistema planetário é essencial alcançar cooperação que vá além do mínimo denominador comum, é necessário aprofundar a governança global, o que implica cessão de soberania em favor de acordos intergovernamentais mais robustos (VIOLA e BASSO, 2016:1).

Mas essa cooperação se enfrenta a um obstáculo central, a disrupção do sistema terrestre é incremental (combinando processos rápidos e lentos) e seus efeitos mais evidentes estão localizados em uma escala temporal ampla. No entanto, a humanidade apenas reage a ameaças imediatas muito tangíveis ou à imoralidade extrema e como consequência, as instituições sociais estão criadas e funcionam dentro do horizonte do curto prazo. O fundamento do desenvolvimento sustentável – definido cada vez mais em referência a um espaço de operação segura para a humanidade – é o longo prazo.

A mudança climática aparece como a fronteira planetária cuja governança se torna mais urgente, premissa justificada na enorme acumulação de evidências científicas sobre seus impactos potenciais e a aceleração de fenômenos climáticos extremos na última década. A comunidade internacional tem reagido de forma tímida ao desafio, e mesmo considerando o esforço negociador feito para assinar o Acordo de Paris em finais de 2015, os compromissos tomados pelos países no seu marco são largamente insuficientes para atingir a meta de 2°C, e muito menos a meta de 1,5 graus que é praticamente impossível. O futuro do acordo – e da estabilidade do sistema climático – dependerá no nível de ambição e implementação dos compromissos que os países manifestem, particularmente os mais importantes em termos de economia e emissões (Franchini, 2016).

Nesse marco, a eleição do Donald Trump como Presidente dos Estados Unidos é um dado muito negativo, já que significará o final da tentativa de liderança americana esboçada durante a Presidência de Barack Obama, limitando

seriamente as perspectivas da cooperação global na área da mudança do clima (Victor, 2016). Em convergência com o mainstream do Partido Republicano – que controlará o Congresso durante 2017-2018 – Trump tem negado a existência do fenômeno da mudança climática e tem qualificado as políticas de descarbonização da administração Obama como nocivos para a economia dos EUA. Até que ponto a nova posição do governo americano impactará o futuro do Acordo de Paris e a trajetória da descarbonização global é uma pergunta em aberto, mas não há quase dúvidas de que os efeitos serão negativos.

1.2 Brasil e o mito da potência ambiental global

■ Brasil é um dos agentes centrais da governança dos limites planetários, por seu capital ambiental físico, cujos dados são bem conhecidos: a) Estoque de carbono florestal mais importante do mundo¹; b) Maior estoque de biodiversidade do mundo; c) Maior reserva de terras agriculturáveis e *agrobusiness* mais competitivo do mundo; d) Terceiro maior estoque de água potável do mundo (após Rússia e Canadá); e) A produção de etanol mais eficiente do mundo, e a segunda em quantidade produzida (atrás dos EUA); f) A maior reserva de energia hidráulica no mundo, com capacidade para facilmente utilizá-la, por ter indústria globalmente competitiva nesse campo; g) grande potencial eólico e gigantesco solar fotovoltaico.

No entanto, em termos de capital ambiental social o Brasil é dos menos desenvolvidos entre as democracias consolidadas, fato que lhe impede assumir uma posição de liderança mais acorde com o seu capital físico. Com muito mais intensidade do que em outras democracias, a lógica do curto prazo governa as instituições políticas e econômicas brasileiras, e nesse processo o baixo nível educacional da população joga um papel fundamental. Nesse marco, o sistema político brasileiro é incapaz de agregar a extrema fragmentação de interesses setoriais imperante, e fica refém de objetivos táticos de curto prazo.

Em termos mais específicos, seis características da democracia brasileira conspiram contra um maior compromisso com a sustentabilidade de baixo carbono, as primeiras três são de caráter estrutural, e por tanto mais importantes e difíceis de mudar, as outras três são em boa medida expressão dessa estrutura:

1 O Brasil tem a segunda maior área florestal do planeta, atrás apenas da Rússia, cujas emissões originadas no desmatamento são inferiores devido à composição de suas florestas: uma parte importante é de floresta boreal e a outra é floresta temperada.

- Sistema político extremamente fragmentado e pouco representativo. Sistema multipartidário altamente fragmentado, oligárquico e personalista. A existência de inúmeros poderes de vetos cruzados acaba mitigando ou esterilizando a construção de bens universais.
- Educação de baixa qualidade, ineficiente e atrasada. Essas condições favorecem o particularismo e não a procura por interesses universais que são mais complexos de perceber e assimilar.
- Organização burocrática estatal hipertrofiada, compartimentalizada, corrupta e ineficiente, cujo critério principal de organização e funcionamento não é o mérito, mas a distribuição de poder entre as forças políticas. No estamento burocrático a maioria dos funcionários não opera como servidor público, mas se serve da sociedade para seu próprio interesse, subvertendo os objetivos da função.
- Baixo investimento público em ciência e tecnologia, como proporção do PIB.
- Sistema tributário complexo, regressivo e ineficiente, com altíssima carga tributaria para uma economia de renda média. A falta de consistência interna – que eleva enormemente os custos de transação – do sistema responde ao fato de ser uma agregação de respostas de curto prazo estimuladas por diferentes conjunturas econômicas. O princípio geral que guia a cultura tributaria é atrasado, a extração de recursos da sociedade.
- Estagnação do gasto público ambiental e predomínio nas elites da necessidade de desenvolver infraestrutura convencional com baixíssima consciência da necessidade de desenvolver infraestrutura de baixo carbono.

Essa profunda inconsistência entre o capital físico e o capital social da ao Brasil o caráter de potência ambiental subdesenvolvida: a base material o coloca como grande “player”, mas a dinâmica social pouco comprometida com o bem comum universal e o longo prazo minam as possibilidades de influenciar com maior intensidade a governança das fronteiras planetárias.

Essa caracterização é diametralmente oposta à narrativa sustentada pelas administrações do PT na última década, que destacava o mito do Brasil como potência ambiental global. Fazendo ênfase no sucesso da redução do desmatamento na Amazônia, o Brasil chegou a se apresentar como uma economia de baixo carbono na COP 21 de Paris em finais de 2015.

No entanto, particularmente as administrações de Dilma Rousseff foram uma manifestação cabal das piores características da democracia brasileira, já que

privilegiaram o curto prazo e os interesses setoriais, sacrificando o bem-estar futuro por ganhos imediatos. Em termos concretos, isso significou a procura pelo crescimento económico de curto prazo e a qualquer custo com distribucionismo populista para garantir o poder do PT.

Essa forma de ver a economia e a política afetou negativamente a área de sustentabilidade de baixo carbono, particularmente em relação às energias renováveis não tradicionais, mas também em relação à proteção das massas florestais no país.

A energia eólica e sobre tudo a solar foram objeto de estímulos negativos, mesmo quando o Brasil partia com uma vantagem inicial em relação às outras economias, pela presença histórica da hidroeletricidade e o etanol na matriz energética. No entanto, essa tradição renovável em nada impactou o retrocesso observado particularmente nas administrações de Dilma Rousseff.

Como tinha acontecido na Presidência de Lula após a descoberta do pré-sal, a política energética brasileira foi definida pelo incentivo à produção e consumo de petróleo e derivados (Viola & Franchini, 2014). Na área das energias renováveis, a ação estatal privilegiou aos setores estabelecidos pré-mudança climática, como a hidro e o etanol. Em especial, a grande hidroelétrica – a aposta dos governos do PT nos grandes projetos do Rio Tapajós – está associada a uma das piores características da cultura política brasileira: a corrupção, o convívio e mútuos benefícios das empreiteiras e a classe política e, a pouca sensibilidade ambiental e social. Como resultado, as renováveis não tradicionais se mantiveram à margem das preferências das administrações do PT, inclusive na área de energia eólica, em que o destacado crescimento desde 2010 – mesmo sem ter um impacto sensível na matriz energética do país – obedeceu mais a questões de mercado que ao estímulo da política.

A diferença de outros países que sim avançaram nessa área – México, China, Uruguai – o Brasil não tem uma peça de legislação o um plano sólido que balize as metas e rumos da transição energética. Pelo contrario, os artigos da Lei de Mudança do Clima que estabeleciam a progressiva substituição dos combustíveis fósseis foram vetados pelo Presidente Lula em 2010. Apenas o INDC apresentado em dezembro de 2015 traz uma meta parcialmente convergente com a transição, mas ela não tem sustento no último Plano Decenal de Energia (PDE), nem sustento sociológico, na medida em que até os setores renováveis do etanol e a hidro são contrários à mudança da matriz energética. A situação é particularmente grave na área de energia solar fotovoltaica, em que o Brasil tem gigantescas potencialidades para aproveitar a queda sistemática do preço dessas iniciativas.

Assim, enquanto a economia política internacional da energia evoluía para as renováveis não tradicionais, o Brasil, a pesar de ter grande potencial, apenas avançou. O governo, no entanto, continuou enfatizando o valor das renováveis tradicionais no seu discurso, ignorando sua progressiva queda de importância para o futuro da sustentabilidade.

Em relação à proteção das florestas, as administrações do PT se acomodaram ao novo status quo do desmatamento da Amazônia – aproximadamente 5.000 km² ao ano para o período agosto 2011- julho 2015 – e não procuraram novos meios para aprofundar o processo de controle. Pelo contrário, a ação estatal foi menos intensa após os períodos de Marina Silva e Carlos Minc (Viola et al, 2013). Outrossim, dados preliminares mostram que o desmatamento no período agosto 2015-julho 2016 teria ultrapassado os 6000 Km², num contexto de extrema redução do orçamento federal dedicado ao controle do desmatamento.

Finalmente, para fechar esse segmento, é necessário destacar que a política macroeconômica dos governos Lula-Dilma em sintonia com as práticas políticas dominadas pela corrupção e os movimentos de expansão de poder primeiro, e supervivência política depois, criaram um ambiente em que a sustentabilidade de baixo carbono não tinha espaço. No entanto, a reação que essa lógica gerou – a agenda do impeachment – também não deixou lugar para essa agenda. A baixa performance da Rede Sustentabilidade nas eleições municipais de 2016 são uma amostra do reduzidíssimo espaço que o tópico da sustentabilidade ocupa atualmente na agenda pública do país.

PARTE 2: A POLÍTICA EXTERNA COMO OBSTÁCULO PARA A LIDERANÇA: IDEOLOGIA E O MITO DA POTÊNCIA GLOBAL NAS AGENDAS DE LULA E DILMA

■ A política externa dos governos do PT foi um dos elementos centrais que contribuiu para minar as possibilidades do país se tornar um líder na agenda da sustentabilidade de baixo carbono. O posicionamento do Brasil em questões como mudança do clima, biodiversidade e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), foi mais resultado de uma leitura ideológica do mundo e das alianças internacionais privilegiadas – G-77, BRICS, e o “Sul Global” – do que de uma análise equilibrada e pragmática dos interesses e possibilidades do país. No que resta desse segmento, apresentamos as linhas gerais da política externa das administrações Lula e Dilma, sua expressão nas arenas da sustentabilidade global, e os seus efeitos negativos sobre a liderança do país nessa área.

A política externa brasileira no período 2003-2016 operou dentro dos limites do sistema de instituições internacionais liberais criadas no segundo pós-guerra, com o objetivo, no entanto, de aumentar a sua parcela de poder nesse arcabouço, em aliança com os grandes países emergentes – particularmente a China, a Índia e a Rússia. Isso significou um jogo de soma zero com as grandes potências tradicionais de Ocidente, de baixa intensidade, mas extremamente soberanista e nacionalista. Esta estratégia mostrou-se extremadamente negativa durante a administração Obama (2009-2016), quando o governo americano desenvolveu esforços (mesmo que limitados pelo domínio Republicano do Congresso) de construção de governança global.

Como contrapartida, o Brasil teve uma posição mais cooperativa em sua relação com os aliados do Sul, de quem procurou ser uma liderança, na busca por maior espaço em um mundo percebido como dominado pelas potências ocidentais. Assim, o país aprofundou os vínculos com os grandes emergentes e participou da fundação dos BRICS e do desenvolvimento de suas instituições. Nesse caminho evitou fazer alusões à situação de direitos humanos na China, ou às sistemáticas violações democráticas na Rússia. Particularmente na era Lula, o Brasil expandiu as redes de cooperação com a África, envolvendo algumas grandes empresas brasileiras, estatais e privadas.

Na América Latina, particularmente na América do Sul, o Brasil procurou consolidar o potencial de liderança que lhe oferecia o peso da sua economia e sua condição de potência em relativa ascensão. Nessa definição, também seguiu inclinações ideológicas, se aproximando dos governos mais próximos da sua visão do mundo, como a Venezuela, a Bolívia, e a Argentina. Como no caso das alianças globais, o governo brasileiro evitou qualquer alusão aos desbordes autoritários nesses países, particularmente na Venezuela, onde a supervivência do regime Chávez-Maduro teve a Brasília como sustento principal entre os países democráticos do mundo.

No entanto, a tentativa de liderança brasileira do projeto integrador na América do Sul tropeçou com as tendências nacionalistas-soberanistas dos seus países – incluído o próprio Brasil – a pouca inclinação brasileira para pagar algum custo do processo e, a mensagem ambígua que o governo passava aos seus vizinhos, ao priorizar os seus parceiros do BRICS em algumas instancias relevantes.

O transito do governo Lula para o governo Dilma teve impactos sensíveis sobre a política externa do Brasil, que se tornou menos ativa em quase todos os âmbitos, em parte motivada pelo declínio económico do país após o fim do boom da commodities. As linhas de definição básica, no entanto, se mantiveram constan-

tes – isto é, o eixo BRICS-sulista-latinoamericanista-albano-desenvolvimentista de contestação parcial da hegemonia das grandes democracias ocidentais.

O resultado geral dessa política externa guiada pela ideologia foi muito negativo para os interesses do Brasil como sociedade. Particularmente nociva foi a insistência do governo em uma posição rígida nas negociações da Rodada Doha da OMC, em linha com os seus aliados emergentes. Frente à consequente estagnação da negociação multilateral, o Brasil abdicou de procurar outras opções para ampliar os vínculos comerciais com o mundo – como tratados regionais ou bilaterais – e insistiu na manutenção da estrutura rígida e protecionista do Mercosul, que obriga às partes a negociar em bloco. Como resultado, o Brasil perdeu a oportunidade de mitigar a sua marginalização das cadeias globais de valor, e de ganhar algum tipo de melhora na competitividade da indústria. Ao mesmo tempo, limitou as possibilidades dos setores mais dinâmicos da sua economia, como o agronegócio e a mineração.

O legado dessa definição de política externa sobre a atuação brasileira na arena da sustentabilidade de baixo carbono também foi amplo e negativo, já que obstaculizou a adoção de posições mais cooperativas e reformistas que, alias, eram convergentes com o enorme capital ambiental do país.

O caso mais destacado é o da mudança climática, área em que o Brasil teve historicamente posições conservadoras, como consequência das irracionais taxas de desmatamento na Amazônia que o país apresentou até meados da década passada. Em outro trabalho, chamamos esse movimento de paranoia amazônica, que levou ao país a se aliar com grandes países de matriz energética suja – China, Índia – para manter as florestas fora do âmbito do regime de clima (Viola et al, 2013). A partir de 2006, o Brasil foi moderando sua posição em relação às massas florestais, em parte como consequência do sucesso do controle do desmatamento na Amazônia.

No entanto, manteve ao longo das quatro administrações do PT uma definição rígida do princípio de Responsabilidades Comuns porém Diferenciadas (CBDR), que coloca nos países desenvolvidos a maior parte do esforço para financiar e reduzir as emissões de GEE, ao tempo que exige aos não desenvolvidos de qualquer obrigação que não seja voluntária. Essa posição se manteve constante mesmo quando o país estava em processo de redução drástica de emissões domésticas pelo controle do desmatamento e submetia à CQNUMC um compromisso de mitigação relativamente ambicioso em 2009. Uma posição mais alinhada com a evolução do capital ambiental do Brasil – matriz energética mais limpa que a média dos países e controle do desmatamento – teria levado a uma posição mais

próxima da União Europeia, e advogado pelo estabelecimento de metas de mitigação obrigatórias e mais ambiciosas para todos os países.

No entanto, o governo preferiu repetir a aliança com os grandes emergentes, batizada de grupo BASIC em 2009, cujas posições conservadoras marcaram o fracasso de Copenhague e a baixa ambição do processo que levou ao Acordo de Paris em 2015. A retração conservadora da política externa brasileira de clima foi mais visível durante as Presidências de Dilma Rousseff que, entre outras coisas, recuperou a superconservadora doutrina sobre as responsabilidades históricas sobre as emissões de GEE, particularmente no ministério Figueiredo (2013-14).

Em relação a outras agendas relevantes da sustentabilidade de baixo carbono, a atuação brasileira foi em geral conservadora. O Brasil foi relativamente ativo na negociação do Protocolo de Nagoya, mas sua ratificação no Congresso foi bloqueada por setores conservadores, alguns dos quais pertencem ao próprio governo, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Na negociação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Brasil ocupou uma posição secundária, sem advogar nem obstaculizar maiores níveis de ambição ou compromisso. No entanto, já desde a Rio+20 em 2012, ficou claro que a posição do país em relação às questões da sustentabilidade, do baixo carbono e da definição de economia verde, estavam supeditadas à narrativa da justiça social e não apareciam como pilar prioritário da noção de desenvolvimento do país. Nesse sentido, adotou uma posição convergente com o resto dos seus aliados do “Sul” (Viola e Franchini, 2012).

Na América Latina, é sempre chamativa a ausência de qualquer articulação de relevância na área da sustentabilidade e o Brasil não contribuiu para expandir a agenda. No âmbito das negociações de clima, os aliados preferidos das administrações do PT foram os grandes emergentes e não os países da região, apesar da existência de foros estabelecidos como o GRULAC (Grupo da América Latina e o Caribe nas Nações Unidas). Ao mesmo tempo, outro grupo de negociação dentro das COPs – Associação Independente da América Latina e o Caribe (AILAC) – não contou com a participação do Brasil, por exibir posições reformistas. Na América do Sul, nem o Mercosul, a UNASUL ou a própria Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) tiveram algum impacto nas políticas externas de sustentabilidade dos países em questão ou na posição brasileira.

Apesar dessas evidências, o discurso oficial apresentava o Brasil como líder ambiental, como uma economia de baixo carbono que tinha feito o que nenhuma outra: reduzir drasticamente as emissões de GEE. Assim, o mito do Brasil como potência ambiental achou facilmente espaço na narrativa irrealista – em-

bora poderosa e popular – da liderança global brasileira que mudava a geografia do mundo. O destino manifesto do Brasil potencia, contaminava qualquer possibilidade de uma leitura pragmática da realidade e ao tempo que escolhia ignorar as deficiências no capital ambiental social e político, que é base de qualquer liderança real.

PARTE 3: PARA ALÉM DO MITO:

BASES PARA UMA LIDERANÇA BRASILEIRA REAL NA ARENA DA SUSTENTABILIDADE DE BAIXO CARBONO

■ Para sustentar uma liderança sólida na política internacional da sustentabilidade de baixo carbono o Brasil necessita uma série de transformações profundas de meio e longo prazo na sua economia política, com destaque para as energias renováveis não tradicionais e o papel da Amazônia. Como consequência, uma liderança internacional brasileira reconhecida na área tenderá a demorar alguns anos.

No entanto, é possível uma mudança imediata na estratégia de política externa que represente uma promessa ou predisposição para essa liderança. Propomos que essa estratégia central da política externa brasileira na área de sustentabilidade de baixo carbono seja transformar o país no porta-voz do Antropoceno como principal problema das Relações Internacionais do Século XXI entre os grandes emergentes. Isto é, que a posição internacional do país esteja orientada a preservar o espaço de operação segura para toda a humanidade, e não apenas a defender a difusa agenda do mundo em desenvolvimento. Como consequência o país deverá estimular a discussão e a entrada das fronteiras planetárias nas missões da OMC, FMI e BM ao tempo que advogue pela criação e consolidação de estruturas de governança global, como a promoção de uma organização mundial ambiental com poderes equivalentes à OMC.

Essa virada reformista brasileira se torna ainda mais importante pelo resultado das eleições nos EUA, já que serão necessários maiores esforços das superpotências (China e UE) e das grandes potências (Brasil, Japão, Coreia do Sul) para mitigar os efeitos conservadores da administração Trump. No entanto, é provável que esses esforços sejam insuficientes para evitar a degradação da cooperação global na área da sustentabilidade de baixo carbono.

Os elementos centrais dessa nova definição da política externa brasileira são os seguintes:

A saída do G-77, particularmente na área de clima, mas também em outras esferas. As posições rígidas, conservadoras e pouco cooperativas dessa agrupação

estão cada vez mais afastadas da realidade do mundo e são contrárias ao interesse do Brasil. Insistir na leitura dicotômica do mundo – países desenvolvidos versus países em desenvolvimento – é em extremo simplista e obstaculiza o caminho da governança global.

Como resultado, a estrutura de alianças internacionais do Brasil deverá mudar, para privilegiar a relação com atores mais reformistas. Esse movimento de “pivoting” deve envolver quatro plataformas:

1. Aliança Global Reformista

O Brasil deverá alimentar a construção e consolidação de uma aliança com as potências reformistas e moderadas do sistema, na tentativa de mitigar os efeitos negativos sobre a cooperação internacional na área de clima resultante da eleição americana. Os sócios para essa empreitada serão a União Europeia, o Canadá, o México, o AILAC e potencialmente a China, dependendo de qual seja sua resposta geral à administração Trump. Nesse sentido, o Brasil se encontrará em uma situação similar à do ano 2001, quando frente ao retiro do governo Bush do Protocolo Quioto, assumiu, junto com a UE, uma posição de liderança do processo negociador (Viola et al, 2013).

2. BASIC Reformista

Uma redefinição do papel do grupo BASIC, em que o Brasil é mais incisivo na procura de uma agenda reformista. Nesse caminho, a aliança com a China se torna fundamental para contornar e transformar os impulsos conservadores e bloqueadores da Índia. Essa convergência com a China se vê facilitada pelo mútuo interesse dos países em avançar rapidamente com a transição energética, que está muito mais desenvolvida na China.

3. Plataforma Reformista das Américas

Uma estratégia hemisférica de sustentabilidade de baixo carbono, em que o Brasil se aproxima dos países mais reformistas das Américas. Esse “pivoting” desde a aliança ALBA-kirchnerista bloqueadora para uma Aliança Hemisférica cooperativa se sustenta em dois elementos: a existência de uma base de países mais reformistas na região: Canadá, México, os países do AILAC (principalmente Chile, Colômbia, Costa Rica, Panamá e Peru) Uruguai e eventualmente Argentina e,

a retração do antiamericanismo populista na América Latina, pelo colapso do PT, e a retração do peronismo na Argentina. No entanto, e paradoxalmente, essa estratégia terá como obstáculo fundamental a política externa americana sob a administração Trump. Nesse sentido, uma característica básica dessa aliança hemisférica nos próximos anos será a de ser o contraponto para os movimentos conservadores dos Estados Unidos.

4. Acordos Regionais Reformistas

A incorporação do vetor de baixo carbono no discurso e prática do Mercosul – com eixo na energia solar fotovoltaica – e da OTCA – com eixo na transformação da Amazônia. No primeiro caso, Uruguai aparece como um aliado natural, na medida em que o país avançou de forma destacada na transição energética. O caso da Argentina, que é o país chave para a consolidação eventual do eixo de baixo carbono no bloco, é um pouco mais incerto. A administração de Mauricio Macri já abandonou a posição extremadamente conservadora do Kirchnerismo e existem evidências de avanços na área de energias renováveis, particularmente a eólica, mas uma mudança reformista está longe de estar consolidada. De todos os modos, não aparecem grandes obstáculos políticos ou econômicos para essa transição.

Na OTCA o Brasil poderia com relativamente poucos recursos dar uma amostra concreta do seu compromisso com a sustentabilidade. O fato da Organização tem um mandato claramente ambiental, a sua sede estar em Brasília e dois dos seus membros mais relevantes serem cooperativos – Colômbia e Peru – facilita a tarefa de incorporar o eixo de baixo carbono no funcionamento da Organização. Consideramos essa transformação reformista da OTCA sob o estímulo do governo brasileiro como uma condição *sine qua non* para a liderança ambiental internacional do país.

Como resultado dessa estratégia de inserção através de quatro plataformas, o Brasil não correria o risco de ficar isolado nas negociações. Todavia, em todos os casos, a política externa se veria facilitada pela convergência de interesses entre os países e a clareza das posições em favor de maior cooperação na área da sustentabilidade, realidade diametralmente oposta das erráticas e fragmentadas posições do G-77.

A mudança na plataforma de inserção brasileira na agenda internacional da sustentabilidade deve ser acompanhada de uma revisão de certos pontos centrais

da sua posição na arena da mudança climática, a área de sustentabilidade mais relevante:

1. O Brasil deverá pressionar por metas de mitigação mais ambiciosas no marco do Acordo de Paris, para todos os países, começando pela revisão da sua própria meta.
2. O Brasil deverá advogar por mecanismos de MRV (Measuring, Reporting and Verification) internacionais, objetivos e independentes, que permitam avaliar de forma mais precisa o avanço dos compromissos de mitigação dos países.
3. O Brasil deverá abandonar a relutância a tratar a mudança climática apenas no âmbito da Convenção Quadro e contribuir com as outras grandes democracias que intentam levar a problemática para outros foros relevantes, como a OMC, FMI, BM, e o G-20.

Na área de biodiversidade o Brasil deverá ratificar rapidamente o Protocolo de Nagoya e tornar-se um ativo membro da Convenção.

Na área da governança da energia, o Brasil deverá afiliar-se imediatamente à Agência Internacional de Energias Renováveis. A não participação do país nessa organização é um dos exemplos mais claros do legado negativo das administrações do PT para a liderança brasileira da sustentabilidade e da negligência no tratamento das energias renováveis. A maioria dos países do mundo são membros (inclusive a China ingressou em 2014), na América do Sul, o Brasil compartilha a não-afiliação apenas com a Venezuela e a Bolívia.

Como afirmamos, esses movimentos de política externa apenas poderão ser o germe de uma liderança se forem acompanhados por um substrato de mudanças na área da economia política:

- Redução de intensidade de carbono do PIB e das emissões de GEE per capita.
- Uso eficiente das matérias primas, alto nível de reciclagem no ciclo produtivo com progressivo abandono da obsolescência planejada.
- Uso eficiente da água: redução da intensidade de água por unidade de PIB e uso racional múltiplo dos recursos hídricos.
- Proteção da biodiversidade, utilização racional desses recursos na atividade econômica.
- Racionalização do uso de fertilizantes na agricultura.
- Eliminação dos subsídios aos combustíveis fósseis.

- Progressiva eletrificação da matriz energética e maximização das energias renováveis não tradicionais na matriz energética – eólica e solar.
- *Smart grid* de energia que permita interligar eficientemente as diferentes formas de energia.
- Estimulo ao transporte coletivo e intermodalidade, privilegiando o abandono progressivo do transporte rodoviário.
- Atingir desmatamento próximo de zero;
- Explorar o potencial da Amazônia com a tecnologia do século XXI;
- Igualdade republicana de oportunidades com promoção da redução do índice de Gini.
- Estrutura tributaria com crescente ênfase na tributação ao carbono, poluição e desperdício de água, em substituição aos clássicos impostos ao capital e trabalho.

Da lista anterior, destacamos duas agendas de transformação que são indispensáveis para colocar o Brasil na vanguarda da sustentabilidade; por um lado, a transição energética, isto é, a substituição progressiva de fontes fósseis por renováveis não tradicionais como a energia eólica e solar; do outro lado, a incorporação da Amazônia ao século XXI.

Em relação à agenda energética, o principal dado é que o Brasil necessita assimilar um dos desenvolvimentos sistêmicos mais relevantes dos últimos tempos: as energias eólica e fotovoltaica se tornaram progressivamente competitivas vis a vis as fontes tradicionais, incluídas as fósseis. Como resultado da queda de preços e do avanço da tecnologia de baterias, os dois principais obstáculos que essas fontes apresentavam – alto custo e intermitência – tendem a desaparecer e assim adquirem uma lógica de expansão própria, que não depende do alto preço do petróleo, como foi até o final da década passada.

Como vimos, alguns países da região já estão avançando nesse processo – Chile, Uruguai, Costa Rica – mas pelas dimensões da economia brasileira e o altíssimo potencial para essas energias, o país poderia se tornar uma referência dessa transição. O Brasil tem um potencial particularmente gigantesco na área de energia solar fotovoltaica, que é a energia do futuro. O governo brasileiro deve tornar como prioridade o desenvolvimento desse tipo de fonte, e transicionar para uma nova concepção do Sistema Interligado Nacional (SIN), em que a regra não é o menor preço, mas a transição energética.

O processo de transição demanda ainda duas ações complementares de fundamental importância: a redução progressiva dos subsídios à produção e consumo

de combustíveis fósseis e o desenvolvimento de uma rede inteligente de energia (smart grid) que permita a interconexão eficiente das diferentes fontes de energia.

Nessa nova agenda das renováveis não tradicionais, o próprio etanol se torna uma alternativa um tanto obsoleta como substituto do petróleo. Nesse sentido, o governo brasileiro deve evitar qualquer tentativa de reedição da diplomacia do etanol, e investir em uma diplomacia solar fotovoltaica, orientada a captar tecnologia e recursos financeiros para desenvolver o setor no Brasil e a advogar pela disseminação global da tecnologia.

A Petrobrás necessariamente terá que ser transformada em razão dessas mudanças, reduzir a participação estatal na companhia até não mais de 10% e ser reconvertida gradualmente em uma empresa de energia, com foco nos desenvolvimentos eólicos e solares. Em termos de exploração petrolífera, é necessário abandonar a febre do pré-sal e ficar apenas com os campos que estão em operação. O etanol também deverá perder presença na estratégia da empresa. A privatização deverá alcançar da mesma forma a Eletrobrás, cujo objetivo deverá ser captar recursos e tecnologia para construir a rede inteligente de energia.

A segunda grande agenda que dará sustento real à liderança ambiental brasileira será uma transformação profunda da Amazônia, que a tire do século XIX – desmatamento – e a coloque no século XXI – 4ª Revolução Industrial. Isso significa, em primeira medida, avançar para o desmatamento zero, abandonando a atual situação em que se aceitam valores em torno de 5.000 km² de floresta amazônica desmatada, o que é uma aberração. Não existem motivos para essa acomodação, a história já demonstrou que o custo de controlar o desmatamento é extremamente mais baixo do que se pensava. Nesse sentido, as autoridades atuais repetem o erro do período 1990-2005, que exagerava os custos da proteção da floresta.

Em segundo lugar, transformar a Amazônia significa abri-la às correntes da quarta revolução industrial, com prioridade para o baixo carbono. A região amazônica alberga um grande tesouro que deve ser ativado, particularmente em momentos de crise econômica com alto desemprego. As áreas prioritárias dessa revolução deveriam ser as seguintes: o turismo internacional ecológico; a infraestrutura de baixo carbono; a agrosilvicultura de baixo carbono e; os sistemas produtivos intensivos em conhecimento relacionados com biodiversidade, floresta, água e clima.

Na atual situação da economia, e como forma de garantir que sejam atraídos os melhores empreendimentos internacionais, o papel do governo brasileiro deverá ser o de facilitar o ingresso do investimento estrangeiro direto, colocando

regras claras de concorrência e consolidando a regra da lei. O modelo, similar ao de Costa Rica, demanda então não um Estado que investe, mas que proporciona “Strong Rule of Law”.

Finalmente, e considerando a situação política atual do país, consideramos que a construção da liderança brasileira na área de sustentabilidade de baixo carbono demanda duas reformas profundas, que operam como condições habilitantes básicas para o desenvolvimento da democracia, já que tendem a privilegiar a lógica universal (bem público) e de longo prazo sobre a lógica particular (setorial, corporativa) e de curto prazo.

A primeira das reformas prioritárias é a educativa e exige superar uma arraigada cultura anti-meritocrática em toda a estrutura institucional, privilegiando uma metodologia de aprendizado permanente. A assimilação por parte das sociedades de lógicas de longo prazo, realidades difusas como os bens comuns universais e problemáticas complexas como o espaço de operação seguro para a humanidade, demandam altos níveis de educação.

A segunda é uma reforma política ampla, orientada a superar os problemas de fragmentação, extremo imediatismo e disfuncionalidade mencionados no início do capítulo. A reforma política se vincula necessariamente a reforma do Estado no sentido meritocrático e de promoção de transparência e “accountability”. Para isso é necessário uma drástica redução do número de cargos comissionados de preenchimento político no Executivo, no Legislativo e no Judiciário, em todos os níveis da Federação.

No marco dessa discussão é necessário destacar o papel da Operação Lava-Jato, que é a maior investigação anticorrupção da história das democracias modernas. Se essa agenda se consolida como vetor de reorganização do sistema político brasileiro, existe a possibilidade não apenas de que o país abandone progressivamente as práticas de corrupção como comportamento político normal, mas que coloque as condições para um aprofundamento da regra da lei. Se isso acontecer, a transformação política trazida pela Lava-Jato teria impactos muito positivos sobre as possibilidades e densidade da transição energética e da transformação da Amazônia, e consequentemente, haverá contribuído para a construção da liderança do Brasil na arena da sustentabilidade de baixo carbono.

CONCLUSÕES

■ Ao contrário do que o mito oficial da potência ambiental narra, o Brasil foi uma força destacada e positiva na área da sustentabilidade de baixo carbono.

no apenas por um breve período – final de 2009 a começos de 2011. As condições domésticas – estagnação do controle do desmatamento, fossilização da matriz energética e, uma política econômica nacionalista/populista atravessada pela corrupção – e a atuação externa – alianças e posições não cooperativas no marco de uma política externa Sulista-Briquiiana-latinoamericanista-albano-desenvolvimentista de contestação parcial da hegemonia das grandes democracias ocidentais – minaram qualquer possibilidade de uma liderança consistente e duradoura do Brasil na matéria.

Para iniciar a construção de uma liderança realista – baseada em fatos em não em mitos – propomos que o Brasil se transforme no porta-voz da governança do Antropoceno entre as grandes potências emergentes, enfatizando não apenas o interesse do mundo em desenvolvimento, mas o destino comum da humanidade. Dado o enorme capital ambiental físico do país, uma consolidação desse papel tornaria o Brasil um dos líderes globais da sustentabilidade de baixo carbono.

Mas, para atingir esse objetivo, o país necessita fazer o dever de casa: transformar o rumo da sua economia política, abandonando os impulsos nacional-desenvolvimentistas de crescimento no curto prazo a qualquer custo, iniciar uma acelerada transição energética, baseada nas fontes eólica e solar e, explorar o potencial da Amazônia com a tecnologia do Século XXI.

Antes de essa transição dar frutos, no entanto, o Brasil pode sinalizar seu compromisso com a governança da sustentabilidade de forma imediata, com a transformação de sua política externa conservadora, abandonando o eixo rígido e pouco cooperativo do G-77.

Propomos que a nova base de inserção internacional esteja baseada em quatro pilares: primeiro, uma aliança global reformista orientada a mitigar os efeitos negativos da administração Trump sobre a cooperação internacional; segundo, um BASIC mais reformista, em que a aliança entre o Brasil e a China modera os impulsos conservadores da Índia; terceiro, uma Plataforma Americana Reformista, em que o Brasil se alia com os países mais cooperativos do hemisfério –Canadá, AILAC, México, Uruguai, Costa Rica; quarto, Acordos Regionais Reformistas, em que o Brasil estimula a incorporação e prática do baixo carbono no Mercosul – com eixo na energia solar – e na OTCA – com eixo na transição da Amazônia para o Século XXI.

Finalmente, a construção de uma liderança realista precisa como primeiro passo abandonar o mito do Brasil como potência ambiental estabelecida e reconhecer que, além do capital físico, é necessário construir e expandir o capital

social, caso contrário, o país permanecerá como uma potência ambiental subdesenvolvida. Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que os efeitos dessa transformação – em particular da mudança de política externa – serão afetados negativamente pela degradação dos impulsos cooperativos no sistema internacional como produto da Presidência de Trump.

EDUARDO VIOLA · Professor Titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Pesquisador Senior do CNPq. Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq Sistema Internacional no Antropoceno e Mudança Global do Clima.

MATÍAS FRANCHINI · Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e membro do Grupo de Pesquisa do CNPq Sistema Internacional no Antropoceno e Mudança Global do Clima.

REFERÊNCIAS

- CRUTZEN, PAUL. Can We Survive the “Anthropocene” Period?. Project Syndicate. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/can-we-survive-the--anthropocene--period->.
- FRANCHINI, MATÍAS. How credible are Latin-American Intended National Determined Contributions (INDCs)? En: Eduardo Viola (org.), *The World After the Paris Climate Agreement of December 2015*. CEBRI Dossiê, Special Edition, Volume 1, Ano 15, 2016.
- LYNAS, MARK. A espécie divina: como o planeta pode sobreviver à era dos seres humanos. Rio de Janeiro, Alta Brooks, 2012.
- ROCKSTRÖM, JOHAN et al. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society* 14(2): 32. 2009. Disponível em: <http://www.ecologyand-society.org/vol14/iss2/art32/>.
- VICTOR, DAVID. What a Trump win means for the global climate fight. 360, Yale University. 2016. Disponível em: http://e360.yale.edu/feature/what_donald_trump_win_means_for_global_climate_fight/3053/.
- VIOLA, EDUARDO; BASSO, Larissa. O Sistema Internacional No Antropoceno. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2016, vol.31, n.92. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So102-69092016000300501&lng=en&nrn=iso>.
- VIOLA, EDUARDO; FRANCHINI, Matías. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. *Ambiente e Sociedade*. 2012, vol.15, n.3, pp.01-18.
- VIOLA, EDUARDO; FRANCHINI, Matías. Brazilian Climate Politics 2005–2012: Ambivalence and Paradox. *WIREs Climate Change*, v. 5, p. 677-688, 2014.
- VIOLA, EDUARDO; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Democracia e Governança Global na Era da Crise Climática, con Eduardo Viola y Thaís Ribeiro. *Annablume*, São Paulo, 2013.

O Brasil e as operações de manutenção da paz: a consolidação de um novo perfil?

EDUARDA PASSARELLI HAMANN

RESUMO

■ Em 2017, o Brasil celebrará 70 anos de participação em missões coordenadas por organismos internacionais. O aspecto mais visível do engajamento brasileiro tem sido a presença de militares, principalmente quando estão constituídos, ou seja, quando organizados em unidades como pelotões, companhias ou batalhões. Entre 1947 e 2015, o Brasil desdobrou cerca de 50 mil profissionais uniformizados sob a bandeira da Organização das Nações Unidas (ONU), que participaram de mais de 60% de todas as operações de manutenção da paz (OMPs) já aprovadas pelo Conselho de Segurança. Do total, 87% foram desdobrados desde o fim da Guerra Fria (entre 1990 e 2015), sendo que uma única missão – a que está no Haiti desde 2004 – recebeu sozinha 2/3 de todos os militares e policiais brasileiros desde 1947.

Esses dados revelam importantes aspectos sobre o papel que o Brasil desempenha há sete décadas no âmbito das OMPs da ONU. O mais notável, porém, é a mudança de perfil que ocorre no início do século XXI, quando o país passa a desdobrar (e a manter) um número maior de militares e começa a participar de um número maior de missões.

Essa mudança na parte visível do engajamento brasileiro só foi possível por causa da evolução de alguns macroprocessos no nível doméstico, que não apenas definiram uma nova estratégia, como também garantiram meios para implementá-la. Entre os vários macroprocessos em curso, há pelo menos três que chamam a atenção pela influência direta que exercem sobre o novo perfil do Brasil: (1) o macroprocesso político-normativo, que permitiu a criação e a consolidação de

políticas, normas e instituições que refletem uma nova visão de mundo; (2) o macroprocesso financeiro, que garantiu a previsão de despesas e a efetiva execução orçamentária para viabilizar a implantação da tal nova visão; e (3) o macroprocesso militar, que investiu na provisão de materiais e na capacitação de recursos humanos para operacionalizar a nova visão.

O presente artigo faz uma análise sucinta do assunto, a partir de dados primários e secundários referentes à participação do Brasil em OMPs da ONU. A seção I apresenta um breve histórico sobre as sete décadas de engajamento brasileiro nessas operações, classificando-o em fases. E é na fase atual (2000-2015) que o Brasil consolida um novo perfil ao atingir o mais alto grau de amadurecimento político-normativo, financeiro e humano de sua história. Os elementos-chave de cada um desses três macroprocessos serão apresentados pelas seções 2, 3 e 4. Por fim, é possível inferir que o Brasil, em seu novo perfil, relativamente maduro, será capaz de superar as atuais crises e possivelmente se manterá o seu engajamento com essas missões internacionais em níveis relevantes e condizentes com o seu novo papel.

I. ANTECEDENTES

■ O Brasil participa de missões coordenadas por organismos internacionais há quase 70 anos e seu engajamento pode ser classificado em pelo menos quatro fases: (1) 1947-1966; (2) 1967-1989; (3) 1990-1999; e (4) 2000-2015. Ainda não é possível concluir se a fase atual termina em 2015/2016 ou se tem sobrevida – dificuldade marcada não só pelo distanciamento do objeto de análise, mas também (principalmente) pela falta de previsibilidade provocada pelas crises políticas e financeiras que assolam o Brasil. De qualquer maneira, vista como um todo, a fase atual é sem dúvida a de maior maturidade institucional/normativa, financeira e humana da história do engajamento brasileiro. É nessa fase que o país cria e efetivamente consolida um novo perfil nas operações de manutenção da paz (OMPs) da ONU, como será apresentado a seguir.

A fase I (1947-1966) corresponde ao marco inicial da participação do Brasil em missões de organismos internacionais, com o engajamento de grandes números de militares na segunda metade dessa fase¹. A primeira participação brasileira coincide com a estreia da própria ONU nesse *métier*, em 1947, quando a

1 Vale notar que esse período é precedido pelo desdobramento de 25 mil militares na Itália (1944-1945), caracterizando uma expressiva participação na Segunda Guerra Mundial e contornando as dúvidas que pairavam sobre a capacidade do Brasil de implementar tal feito.

Assembleia Geral autorizou o desdobramento de uma pequena equipe para os Bálcãs (*UN Special Commission on the Balkans* – UNSCOB)². Na ocasião, o Brasil enviou um diplomata e três militares (um de cada força), ainda de capacetes verdes³. Em 1956, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) aprovou a sua primeira missão com tropas (UNEF I), que foi desdobrada no Suez e operou sob a égide de princípios e valores válidos até hoje, a exemplo do capacete azul como forma de diferenciação. Para o Suez, o Brasil contribuiu com um batalhão, em rodízios de seis meses, o que lhe garantiu uma presença significativa no terreno por cerca de 10 anos (entre janeiro de 1956 e julho de 1967). Ao todo, aproximadamente 6.300 militares brasileiros participaram da UNEF I⁴.

Cabe ainda destacar que, na mesma fase, especificamente entre maio de 1965 e setembro de 1966, o Brasil desdobrou um batalhão na República Dominicana, para ali participar de uma missão da Organização dos Estados Americanos (OEA), a chamada Força Interamericana de Paz (FIP). Foram enviados, ao todo, cerca de 3.500 militares brasileiros para aquele país⁵. Assim, entre 1965 e 1966, havia dois batalhões brasileiros desdobrados em dois continentes diferentes, um coordenado pela ONU e o outro pela OEA, em um evidente esforço político e logístico. Complementando esse empenho, ainda na mesma fase, houve também o desdobramento de alguns observadores militares para missões de interesse geral da política externa brasileira, como as do Congo (1960-1964), Nova Guiné (1962) e Índia/Paquistão (1965-1966)⁶.

A fase 2 (entre 1967 e 1989) é caracterizada pela completa ausência de brasileiros em missões de organismos internacionais. Depois de mais de 20 anos de grandes feitos políticos e logísticos para os padrões da época (fase 1), não houve desdobramentos em missões no exterior no período que coincide, em grande medida, com o do regime militar (1964-1985). Apesar das diferenças entre os cinco presidentes, um dos elementos recorrentes da política externa brasileira em todo o regime militar é justamente a distância de conflitos internacionais⁷.

2 A UNSCOB foi autorizada pela Assembleia Geral em 21 de outubro de 1947 e os observadores atuaram desarmados, representando seus próprios países (Fontoura, 2011:23-24). O Brasil concordou em participar da missão em 1947, quando membro não-permanente do Conselho de Segurança (1946-1947), mas os militares brasileiros só chegaram no terreno em meados de 1948.

3 Fontoura (2011).

4 Exército Brasileiro (2015).

5 Exército Brasileiro (2015).

6 Para a discussão entre interesses gerais e interesses específicos, ver, por exemplo, Hamann (2016).

7 Barreto (2014).

A fase 3 (1990-1999), apesar de curta, é relevante por marcar o retorno do Brasil às missões internacionais e também porque isso é feito tanto por meio de militares em função individual (que atuam como observadores ou assessores), como pelo desdobramento de *tropas* (militares integrantes de uma unidade constituída, como um pelotão, companhia ou batalhão⁸). Além disso, o retorno à arena internacional também é pautado por uma rigorosa seleção dos países que receberiam os brasileiros: uma companhia foi para Moçambique (1993-1994), um batalhão para Angola (1995-1997) e um pelotão para o Timor Leste (1999). Os desdobramentos de militares em função individual, por sua vez, ocorreram tanto em regiões de interesses específicos para a política externa (a exemplo de países na América Central, bem como Angola e Moçambique), como em locais de interesses gerais, a exemplo da Bósnia, Chipre, Libéria e Uganda/Ruanda.

A fase 4 (2000-2015) é a mais importante da história da participação brasileira em OMPs, tanto em termos quantitativos como qualitativos. O período tem início em 2000, quando o pelotão que estava no Timor Leste aumentou de 50 para 70 militares (cerca de 50%), e vai até pelo menos 2015, quando há um batalhão desdobrado no Haiti (cerca de 1.000 militares) e uma companhia no Líbano (280 militares), além de dezenas de assessores e observadores em outras sete missões da ONU⁹.

Nesse período, o número de missões da ONU com participação de brasileiros aumentou de maneira significativa, passando de três (em 2000) para dez (em 2015), de um total de 16 missões em ambos os anos. Houve, assim, um expressivo aumento de 333%¹⁰. No que se refere ao número de militares e policiais desdobrados no terreno, os dados são ainda mais impressionantes. Durante quase 70 anos, o Brasil desdobrou cerca de 50 mil militares e policiais em missões da ONU. Desse total, a imensa maioria (87%) foi desdobrada no pós-Guerra Fria (1990-2015)¹¹, sendo que a Missão da ONU no Haiti (MINUSTAH¹²) recebeu,

8 Um pelotão tem 50-70 militares, uma companhia tem 150-250 militares e um batalhão tem 700-1000 militares (os valores que podem variar de acordo com as circunstâncias).

9 O Brasil participa de nove das 16 missões de manutenção da paz da ONU: MINURSO (Saara Ocidental), MINUSCA (República Centro-Africana), MINUSTAH (Haiti), UNFICYP (Chipre), UNIFIL (Líbano), UNISFA (Abyei, Sudão), UNMIL (Libéria), UNMISS (Sudão do Sul) e UNOCI (Côte d'Ivoire). Para detalhes, ver ONU (2016). Além disso, o Brasil também participa de uma missão política especial: UNIOGBIS (Guiné Bissau).

10 Hamann (2016).

11 Hamann (2016).

12 "MINUSTAH" é a sigla da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti.

sozinha, 33 mil militares e policiais brasileiros (cerca de 66% do total)¹³. Além da missão no Haiti e em outros países que receberam tropas brasileiras por serem de interesse específico para a política externa (países lusófonos e Líbano), o Brasil também desdobrou dezenas de militares em funções individuais para missões de interesse mais global (Eritreia/Etiópia, República Democrática do Congo, Saara Ocidental e Sudão).

Essa mudança significativa do perfil do Brasil nas OMPs é apenas a parte mais visível de um novo papel estratégico definido para o país no início do século XXI. Por trás disso estão a evolução e a efetiva consolidação de pelo menos três macroprocessos responsáveis pela sustentabilidade desse engajamento do Brasil em missões da ONU: (i) macroprocesso político-normativo (criação/atualização de normas, políticas e instituições que estabelecem a nova visão); (ii) macroprocesso financeiro (destinação de recursos que viabilizam a implementação da nova visão); e (iii) macroprocesso militar (provimento e capacitação de recursos humanos responsáveis por operacionalizar a nova visão). Esse “tripé” é o que confere sustentabilidade à fase atual e é o que provavelmente fará com que as crises políticas e financeiras não exerçam impacto tão negativo sobre o papel desempenhado pelo Brasil nas operações da ONU. Cada macroprocesso será brevemente apresentado nas seções a seguir.

2. O MACROPROCESSO POLÍTICO-NORMATIVO

■ A participação do Brasil em missões internacionais passou por importantes mudanças na fase atual (2000-2015), em que houve a consolidação de princípios e valores de sua política externa, bem como a institucionalização e normatização de sua política de defesa.

Política externa

Os fundamentos da política externa brasileira incluem, há mais de 100 anos, a preferência pela diplomacia e pelo multilateralismo, e o respeito ao direito internacional. Em suas ações internacionais, o país também tem sido orientado pela resolução pacífica de conflitos e pelos princípios da soberania e da não-intervenção, previstos pelo artigo 4º da Constituição Federal (1988). A ONU foi

13 Entre junho de 2004 e dezembro de 2015, a MINUSTAH recebeu 32.904 militares e policiais brasileiros. Como ainda está em operação, e como o Brasil desdobra um batalhão a cada seis meses, os dados continuam aumentando.

fundada em 1945 com base em preceitos semelhantes, o que reforça a crença do Brasil nessa organização e nos valores que ela prega. Assim, participar das operações chanceladas pela ONU permite que o país cumpra os seus compromissos internacionais enquanto Estado-membro e, ao mesmo tempo, reforça os valores e princípios que norteiam a sua política exterior.

A participação do Brasil em missões da ONU também está relacionada à continuidade e mesmo à expansão de sua influência em lugares prioritários para a política externa, como países latino-americanos e países lusófonos. Junte-se a isso a busca por prestígio e *status* no sistema internacional, que confere maior visibilidade e mais apoio a suas demandas. Por fim, em um nível mais estratégico, vale ainda acrescentar que a participação proativa do Brasil no sistema internacional visa também influenciar e/ou efetivamente criar as regras do jogo, aquelas que definem não apenas os atores, mas também o seu comportamento¹⁴.

Na fase 2000-2015, mais especificamente, o Brasil avança a sua posição em debates diplomáticos importantes, sobretudo os relacionados ao uso da força em operações autorizadas pelo Conselho de Segurança. Até 1999, os preceitos da política externa eram bastante rígidos e o Brasil deixava de participar ou até mesmo de apoiar resoluções que autorizassem o uso da força por *peacekeepers*. Em setembro de 1999, houve uma mudança de paradigma: o Brasil desdobrou tropas, pela primeira vez, em uma missão sob o Capítulo VII da Carta da ONU (INTERFET, Timor Leste)¹⁵. Na ocasião, porém, não autorizou seus militares a recorrerem à força. Em 2004, a participação na MINUSTAH representou outra importante mudança de paradigma pois, além de desdobrar tropas a uma missão com cláusulas sob o Capítulo VII, o Brasil também desdobrou o maior contingente militar da missão e efetivamente usou a força entre 2005 e 2007.

No âmbito das contribuições normativas, foi nessa fase que o Brasil lançou a “responsabilidade ao proteger”, em 2011. Trata-se de um importante esforço diplomático com vistas a consolidar, em um único conceito, uma variedade de princípios e normas do direito internacional que regulam o uso da força em nome da comunidade internacional. Embora ainda não tenha sido implementado em OMPs, há forte relação entre o que prega o conceito e o uso da força pelos militares brasileiros no Haiti, durante a pacificação de áreas violentas de Porto Príncipe (2005-2007).

14 Vargas (2011).

15 É importante notar que a INTERFET não foi uma operação de manutenção da paz.

Por fim, em meio a tantas inovações, em 2012 sentiram-se os primeiros esforços mais significativos no sentido de democratizar a política externa e de aproximá-la da sociedade. Além da criação de um blog sobre “diplomacia pública”¹⁶, em 2014 também tiveram início as tratativas de se elaborar um “Livro Branco de Política Externa”¹⁷. O processo foi coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e contou com consultas a diplomatas e especialistas a fim de definir as prioridades e as principais linhas de ação internacional do Brasil, inclusive a participação em OMPs. A iniciativa, apesar de louvável, ainda não foi adiante¹⁸.

Política de defesa

No nível político-estratégico, desde a criação do Ministério da Defesa (1999), houve vários esforços com a finalidade de normatizar e institucionalizar o conjunto de princípios e valores que orientam as ações do Brasil no campo da defesa, com evidentes reflexos na participação do país em OMPs. Além do referido artigo 4º da Constituição Federal (1988), a Lei Complementar n. 97/1999 inclui as OMPs entre as modalidades de emprego das forças armadas. No âmbito infraconstitucional, a Lei n. 2.953/1956 ainda está em vigor e exige que o desdobramento de tropas em território estrangeiro, sem declaração de guerra ou de acordo com as obrigações internacionais do Brasil, seja precedido por autorização do Congresso Nacional.

Em termos de políticas relevantes, merecem destaque três documentos, todos atualizados em 2012. A Política Nacional de Defesa requer que o Brasil tenha capacidade de projetar poder por meio de eventual participação em missões estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança (item 7.14). Para implementar essa e outras diretrizes, a Estratégia Nacional de Defesa orienta que o Brasil expanda a sua participação em OMPs e conclama as forças armadas a se prepararem para assumirem responsabilidades cada vez maiores nesse tipo de operação. Por fim, o Livro Branco de Defesa Nacional aponta o engajamento do Brasil em OMPs como a mais evidente expressão do crescente papel do país em questões de paz e segurança internacional.

No nível tático, a partir dos anos 2000 ficam mais claras as motivações para participar de missões internacionais, a partir da identificação de uma relação mais direta e mais explícita com algumas necessidades operacionais. Desde 2004, com

16 Ver: <http://blog.itamaraty.gov.br/>.

17 Spektor (2013).

18 Conectas (2015).

a participação na MINUSTAH, as forças armadas (principalmente o Exército, mas também a Marinha e, em menor medida, a Força Aérea) passaram a usar essa experiência para efetivamente testar a doutrina, a logística e as possibilidades operacionais de seus contingentes¹⁹.

Assim, ficam evidentes as iniciativas do Brasil em direção à normatização e institucionalização de princípios, valores e visões que acabam influenciando o perfil do Brasil nas OMPs. Visto como um todo, isso corresponde ao início de um macroprocesso no âmbito político-normativo que alcança, em 2015, um alto grau de maturidade. Prova da maturidade é não ter havido grandes retrocessos apesar da mudança para uma administração federal (2011-2016) que negligencia questões de paz e segurança em suas políticas externa e de defesa.

3. O MACROPROCESSO FINANCEIRO

■ O segundo macroprocesso que merece atenção está relacionado às questões financeiras, havendo pelo menos duas análises relevantes. A primeira diz respeito às cotas do Brasil ao fundo da manutenção da paz da ONU, que aumentaram de maneira significativa na fase atual. E a segunda, mais complexa, tem relação com a dotação orçamentária e a efetiva transferência de recursos do Ministério da Defesa (MD) para as forças armadas, com o intuito de promover e aperfeiçoar o preparo das tropas brasileiras. Cada uma será analisada abaixo, a partir dos dados obtidos junto ao próprio MD.

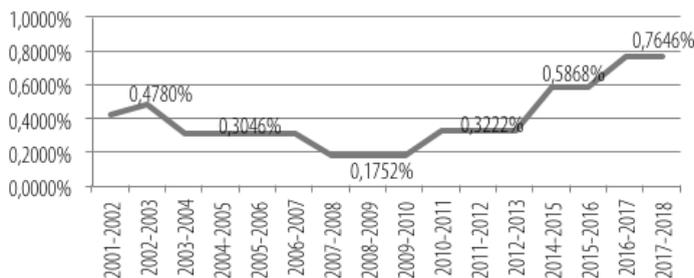
A contribuição de cada Estado-membro ao fundo de *peacekeeping* da ONU é calculada pela Assembleia Geral, a partir de uma equação que inclui o produto interno bruto de cada país, entre outros indicadores. A cota do Brasil aumentou em 60% entre 2000 e 2016, apesar de leve queda entre 2008 e 2010, como demonstra o gráfico a seguir.

Apesar da crescente cota, que indicaria prosperidade, o Brasil não consegue cumprir com essas obrigações internacionais e é hoje o segundo maior devedor da ONU, perdendo apenas para os Estados Unidos (cuja cota ao mesmo fundo supera os 28%). Em setembro de 2016, a dívida brasileira acumulada com a organização chegava a 425 milhões de dólares, dos quais 194 milhões seriam destinados ao fundo de *peacekeeping*²⁰.

19 Informação compartilhada pelo CCOPAB (set. 2015).

20 Chade (2016).

GRÁFICO I. Cotas do Brasil ao fundo de operações de manutenção da paz da ONU (porcentagens, entre 2001 e 2018):



Fonte: ONU (2015) e documentos equivalentes dos anos anteriores.

Se o pagamento é escasso no plano internacional, o mesmo não ocorre no plano doméstico, onde se dá o investimento direto no preparo dos contingentes. Entre 2000 e 2015, o Brasil investiu mais de 2,5 bilhões de reais no preparo das tropas desdobradas no Haiti (MINUSTAH) e no Líbano (UNIFIL). A tabela a seguir foi elaborada pelo MD e os valores equivalem ao total transferido por esse Ministério às três forças armadas, juntas, a cada ano.

TABELA I. Investimentos do Brasil no preparo de tropas desdobradas na MINUSTAH e na UNIFIL, entre 2004 e 2015 (valores em reais)

ANO	MINUSTAH	UNIFIL
2004	R\$ 148.070.208,56	-
2005	R\$ 142.380.451,69	-
2006	R\$ 80.669.911,91	-
2007	R\$ 112.097.973,57	-
2008	R\$ 127.919.530,89	-
2009	R\$ 125.409.820,74	-
2010	R\$ 673.855.411,25	-
2011	R\$ 245.059.650,51	R\$ 0,00
2012	R\$ 282.241.626,06	R\$ 0,00
2013	R\$ 171.217.184,90	R\$ 74.640.000,00
2014	R\$ 172.583.000,00	R\$ 75.767.000,00
2015*	R\$ 33.717.754,05	R\$ 19.874.350,00
	R\$ 2.315.222.524,13	R\$ 170.281.350,00
TOTAL	R\$ 2.485.503.874,13	

Fonte: Brasil (2015). * valores parciais.

O reembolso é feito de maneira indireta: o Tesouro Nacional recebe os valores da ONU, mas são as forças armadas que o implementam, baseado no que foi assegurado pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Em outras palavras, o orçamento federal prevê, no ano anterior, os recursos financeiros a serem investidos pelo MD, em rubricas referentes a “operações de manutenção da paz”. Depois que a LOA é aprovada pelo Congresso Nacional, o valor é transferido para as forças armadas que, por sua vez, investem no preparo de tropas. Como hoje há tropas brasileiras (militares em unidades constituídas) em duas missões da ONU (MINUSTAH e UNIFIL), ficam de fora desse orçamento o preparo dos militares que servem como observadores ou assessores em outras missões.

É importante notar que, diferente de outros países em desenvolvimento que enviam seus militares para missões da ONU, o Brasil não depende do reembolso da organização para se manter preparado ou engajado. A tabela abaixo, publicada em 2012 no Livro Branco de Defesa Nacional²¹, evidencia que o reembolso é menos da metade do que é investido.

TABELA 2. Gastos do governo brasileiro e reembolsos da ONU para a MINUSTAH e UNIFIL, entre abril de 2004 e junho de 2012 (em milhões de reais)

Ano	Gastos do governo brasileiro		Repasse da ONU
	MINUSTAH	UNIFIL	MINUSTAH
2004	148,07	-	12,59
2005	142,38	-	77,57
2006	80,67	-	51,59
2007	112,10	-	42,63
2008	127,92	-	95,01
2009	125,41	-	20,08
2010*	673,86	-	80,02
2011	245,06	43,20	125,61
2012**	14,53	6,52	18,87
TOTAL	1.670,00	49,72	523,97

* Os valores de 2010 englobam o emprego da tropa, a ativação do 2º Batalhão de Infantaria de Força de Paz e os recursos destinados à ajuda humanitária.

** Não houve reembolsos da ONU quanto à UNIFIL, pois o memorando de entendimento ainda estava em negociação na época da elaboração da tabela.

21 Brasil (2012), pág. 163.

Os dados da Tabela 2 são de meados de 2012. Uma proporção mais atualizada foi calculada em 2014, por ocasião do 10º aniversário da MINUSTAH. Entre 01 de junho de 2004 e 01 de junho de 2014, o Brasil investiu nessa missão 2,1 bilhões de reais (cerca de 700 milhões de dólares) e, desses, apenas 35% teriam sido reembolsados pela ONU²². Independente do ano ou do indicador utilizado, os dados demonstram, de maneira inequívoca, que os aspectos financeiros não são elemento central na decisão do Brasil de participar das OMPs.

Além do treinamento intenso e custoso antes do desdobramento, segundo o MD, o Brasil é integralmente responsável pelo transporte de seus batalhões de/ para o Haiti, não recebe reembolso pelo uso de alguns de seus equipamentos e o segundo batalhão desdobrado no Haiti (entre 2010 e 2012) foi inteiramente financiado pelo governo brasileiro²³. Assim, embora seja recorrente o argumento de que a participação de países em desenvolvimento tenha relação direta com a política de reembolsos da ONU, esse não é o caso do Brasil.

4. O MACROPROCESSO MILITAR

■ A participação dos militares tem sido a parte mais visível do engajamento do Brasil nas operações da ONU, e esse é o terceiro e último macroprocesso analisado. Em 70 anos, o Brasil desdobrou mais de 50 mil militares e policiais para as missões da organização, tendo participado em mais de 60% de todas as OMPs já autorizadas pelo Conselho de Segurança. No entanto, foram poucas as ocasiões em que o Brasil desdobrou *tropas* (unidades militares constituídas), como se verifica a partir da Tabela 3.

A tabela revela pelo menos quatro elementos fundamentais da trajetória do Brasil nas OMPs da ONU. Primeiro, no que se refere ao aspecto geopolítico, à exceção da missão no Suez, o Brasil só desdobrou tropas para países que são prioridade para a sua política externa, seja pela geografia (Haiti) ou pelos laços histórico-culturais (países lusófonos e Líbano)²⁴. Segundo, no que se refere ao aspecto temporal, a missão no Suez também é exceção e foi a única que recebeu tropas brasileiras durante a Guerra Fria. Terceiro, na década de 1990, apesar do número relativamente baixo de tropas, tem-se um período de grandes desafios logísticos que dura cerca de cinco anos, com o desdobramento, a manutenção e o rodízio de um pequeno grupo de militares (pelotão e companhia) no Timor Leste. Quarto,

22 Kawaguti (2014).

23 Brasil (2015).

24 Para mais detalhes, ver Hamann (2016).

o mais relevante aspecto refere-se ao engajamento do Brasil na MINUSTAH, que se muito destaca dos demais engajamentos por ser o mais longo (mais de 12 anos), por ter a maior quantidade de militares desdobrados (o Brasil enviou 33 mil militares para a MINUSTAH, que equivalem a 2/3 de todo o engajamento brasileiro em missões da ONU desde 1947) e por exigir a superação de complexidades políticas e operacionais sem precedentes (tais como a elaboração e a implementação de mandato parcialmente sob o Capítulo VII, manutenção de um *Force Commander* brasileiro durante toda a missão, entre outros fatores).

TABELA 3. Participação do Brasil em operações de manutenção da paz da ONU com unidades militares constituídas (de jan/1956 a dez/2015)

Período	Missão	Local	Desdobramento de tropas	
			Unidade militar	Total
Jan.1956-jun.1967	UNEF I	Suez	1 batalhão de infantaria (aprox. 600 militares), em sistema de rodízio	
Jan.1993-dez.1994	ONUMOZ	Moçambique	1 companhia de paraquedistas (aprox. 170 militares) + militares em missão individual	
Ago.1995-jul.1997	UNAVEM III	Angola	1 batalhão de infantaria (aprox. 800 militares) + 1 companhia de engenharia (aprox. 200 militares)	
Out.1999-mai.2002	UNTAET	Timor Leste	1 pelotão de Polícia do Exército (primeiro 50, depois 70 militares)	
Mai.2002-mai.2005	UNMISSET	Timor Leste	1 pelotão de Polícia do Exército (PE) (70 militares) até 2004, quando o pelotão foi substituído por 1 companhia da PE (125 militares)	
Jun.2004-dez.2015	MINUSTAH*	Haiti	1 batalhão de infantaria (aprox. 800 militares) e 1 companhia de engenharia (aprox. 200 militares); 2º batalhão desdobrado entre 2010 e 2013 (6 contingentes)	
Jan2011-dez.2015	UNIFIL*	Libano	1 navio capitânia com tripulação de aprox. 250 militares e 1 Estado-Maior em terra (13 militares)	

* Os dados estão disponíveis até dezembro de 2015, mas a MINUSTAH e a UNIFIL ainda estão em operação, de modo que o total desdobrado em cada uma dessas missões ainda vai aumentar.

Fontes: Brasil (2016), Fontoura (2005) e Ramos (2016). Preparado pela autora.

Para dar conta da nova realidade da fase 2000-2015, sobretudo das exigências colocadas pelo contexto da MINUSTAH, um conjunto de novas técnicas, táticas e procedimentos foi incorporado pelas forças armadas em diferentes níveis (tático, operacional e estratégico). Tal evolução doutrinária e operacional encontrou reflexo na elaboração de novas normas, na revisão de manuais e cadernos de instrução e de outros documentos igualmente relevantes²⁵.

25 Informação compartilhada pelo CCOPAB (set. 2015).

O preparo dos militares brasileiros também passou por um grande processo de normatização e institucionalização na fase 2000-2015, com grandes alterações especialmente nos últimos 10 anos, o que reflete a complexidade do contexto atual e a própria maturidade do engajamento do Brasil nas missões da ONU. Durante muitos anos, cada militar era responsável por seu próprio preparo. Na década de 1990, o Estado-Maior do Exército (EME) passou a planejar o treinamento e, no ano 2000, por exemplo, era relativamente alto o número de manuais e materiais voltados para o treinamento de militares e policiais brasileiros, elaborados sobretudo a partir das experiências nas missões em Angola e Timor Leste²⁶. Em 2001, a coordenação do preparo, no Exército, passou para o Comando de Operações Terrestres (COTER), que criou o Centro de Preparação e Avaliação para Missões de Paz do Exército Brasileiro (CEPAEB)²⁷. Em 2005, com o retorno do terceiro contingente brasileiro da MINUSTAH, o Exército criou o Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz) e, a partir daí, o processo de treinamento ganhou velocidade e refinamento²⁸. Em 2010, após o terremoto no Haiti, esse centro foi transformado no Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com o intuito de ser um centro único para as três forças armadas, coordenado pelo Ministério da Defesa²⁹.

CONCLUSÃO

■ O Brasil envia militares e policiais para as operações da ONU desde a década de 1940, com participação regular em quase 70 anos (exceto 1967-1989) em mais de 60% de todas as OMPs já aprovadas pelo Conselho de Segurança. Apesar da larga experiência, foi na fase 2000-2015 que o Brasil começou a explorar melhor essa ferramenta de política externa e de defesa.

Há pelo menos três macroprocessos estabelecidos nessa fase que, em grande medida, viabilizaram a criação e a consolidação de um novo perfil para o Brasil no âmbito das OMPs: (1) o macroprocesso político-normativo; (2) o macroprocesso financeiro; e (3) o macroprocesso militar. Com efeito, a criação de normas e instituições, o fortalecimento de mecanismos financeiros e a preocupação com a qualidade dos militares desdobrados são fortes indícios de um alto grau de maturidade alcançado pelo Brasil nos últimos anos. É possível concluir que es-

26 Brasil (2016).

27 Brasil (2016).

28 Ver a Portaria n. 952 do Ministério da Defesa (15/06/2010).

29 Ver a Portaria n. 952 do Ministério da Defesa (15/06/2010).

ses macroprocessos provavelmente ajudarão o país a superar as crises atuais sem grandes impactos negativos no seu engajamento com o *peacekeeping* da ONU. Mais que isso, por causa desses macroprocessos, há chances reais de que a futura participação do Brasil em OMPs se mantenha relevante para o sistema de paz e segurança internacional.

Para se manter relevante, o Brasil tem pelo menos duas opções viáveis. A primeira é a mais evidente, ou seja, a de continuar o engajamento em OMPs em números semelhantes aos de 2000-2015, com o desdobramento de unidades militares constituídas (idealmente um batalhão e, no mínimo, uma companhia). A segunda opção, mais ousada, envolve um salto qualitativo. O bom desempenho diplomático e militar dos últimos anos poderia ser explorado como recurso de *soft power*, com o intuito de inserir mais brasileiros em posições chave no âmbito do *peacekeeping*, atuando em funções estratégicas tanto nas missões como em Nova Iorque. A escolha de qualquer um dos caminhos validaria a premissa de que o Brasil contribui com seus nacionais não apenas para promover seus interesses na região e no mundo, mas também para consolidar o seu novo papel no sistema de paz e segurança internacional.

EDUARDA PASSARELLI HAMANN é a coordenadora do Programa de Consolidação da Paz do Instituto Igarapé. Trabalha com segurança internacional desde 2001 e suas principais áreas de interesse são operações de manutenção da paz, política externa brasileira, organismos internacionais e uso da força para proteção de civis (sobretudo a responsabilidade de/ao proteger). Tem experiência como pesquisadora e consultora em várias instituições brasileiras e estrangeiras (como o Banco Mundial e o Viva Rio) e como palestrante e professora de cursos de graduação e pós-graduação em relações internacionais (como AMAN, FGV, PUC-Rio e Cândido Mendes). Eduarda é advogada e tem mestrado e doutorado em relações internacionais.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, Fernando de Mello. “A política externa durante o regime militar”. *Política Externa*, vol. 22, n. 4 – abr/mai/jun 2014.
- BRASIL. Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil. “A criação do Centro”. Disponível em: www.ccopab.eb.mil.br/pt/sobre-o-ccopab/criacao-do-centro. (s/d).
- BRASIL. EXÉRCITO BRASILEIRO. 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército. Base de dados com o número total de militares brasileiros (das três Forças Armadas) que participaram de todas as missões da ONU (atualizada até dezembro de 2015). Brasília, 2016.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Serviço de Informações ao Cidadão (SIC/MD). Resposta à solicitação de dados feita pela autora via Lei de Acesso à Informação – pedido n. 60502.001154/2015-84. Brasília, 15 de junho de 2015.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. “Livro Branco de Defesa Nacional”. Disponível em: www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf. Brasília, 2012.
- CHADE, Jamil. “Dívida do Brasil na ONU atinge valor inédito”. *Estado de S. Paulo*, 16/09/2016. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,divida-do-brasil-na-onu-atinge-valor-inedito,10000076333>.
- CONNECTAS. “Ainda em branco”. Site oficial da Conectas, 18 dez 2015. Disponível em: www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/40490-ainda-em-branco.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisseda. “O Brasileiras Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas”. Brasília: Instituto Rio Branco e Fundação Alexandre de Gusmão. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/23-Brasil_e_as_Operacoes_de_Manutencao_da_Paz_das_Nacoes_Unidas_O.pdf.
- _____. “Brazil: 60 years of peacekeeping operations”. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2011.
- HAMANN, Eduarda. “A Força de uma Trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1947-2015)”. *Military Review*, jul-set 2016, pp. 47-62. Disponível em: <https://igarape.org.br/forca-de-uma-trajetoria-military-review/>.
- KAWAGUTI, Luís. “Operação militar no Haiti custa R\$1,3 bi em 10 anos”. *O Globo*, 01 junho 2014. Disponível em: <http://noticias.r7.com/internacional/operacao-militar-no-haiti-custa-r-13-bi-em-10-anos-01062014>.
- ONU. Assembleia Geral. “Scale of assessments for the apportionment of the expenses of United Nations peacekeeping operations” (A/70/331/Add.1). 28 de dezembro de 2015. Disponível em: www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/331/Add.1.
- ONU. Secretariado / Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). “UN Mission’s Summary detailed by Country”. 31 de agosto de 2016. Disponível em: www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2016/aug16_3.pdf
- RAMOS, Alberto. Informações compartilhadas em 22 de setembro de 2016 sobre a participação do Brasil na missão da ONU no Líbano. Militar integrante da Divisão de Planejamento e Coordenação do CCOPAB.

SPEKTOR, Matias. “Livro Branco de Política Externa”. *Folha de S. Paulo*, 13 nov 2013. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2013/11/1370569-livro-branco-de-politica-externa.shtml.

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

O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

LEONARDO PAZ NEVES

■ “*Speak softly and carry a blank cheque*”. Essa foi a maneira pela qual a conceituada revista *The Economist* qualificou o recente ímpeto da política de cooperação brasileira. Na opinião da revista, o Brasil buscava se consolidar enquanto um ator global, tendo se transformado, naquele período, em um dos maiores ‘doadores’ internacionais, ainda que tal movimento não esteja atraindo muita atenção.

De fato, tal qual outros países em desenvolvimento, ou outras potências emergentes, o Brasil viu sua economia crescer, consideravelmente, nos últimos anos, sobretudo no início do século XXI, aproveitando um cenário internacional favorável. Aliado a esse crescimento, o nosso País, tal como outros emergentes, começou a se aventurar de maneira mais arrojada no campo da cooperação internacional. Não que esse fosse um campo desconhecido para o Brasil. Boa parte das atuais potências médias já praticava assistência e/ou cooperação há algumas décadas – como é o caso do Brasil, da China, Turquia e outros, porém, em menor escala. Virtualmente todos os países em desenvolvimento tiveram experiência como receptores de assistência tradicional. Deste modo, esses novos atores do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento possuíam uma dupla experiência, de receptor e provedor (ainda que a escala do volume de assistência recebida fosse muito superior ao volume de recursos providos por eles).

Apenas, recentemente, o aumento exponencial do número de ações e do volume de recursos da política de cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil começou a chamar a atenção. É possível identificar algumas causas para entender por que as políticas do Brasil passaram quase despercebidas dos países do CAD até tão pouco tempo.

O fato de o Brasil ser uma democracia bem estabelecida, com poucos imperativos de segurança na sua região e poucas aspirações geopolíticas, fez com que ele não seja um item permanente na agenda de segurança dos países desenvolvidos. Em segundo lugar, a cooperação brasileira, pelo menos a mais visível, é composta por grandes projetos de agricultura, saúde e uma ampla rede de compartilhamento de tecnologias sociais, quase todas em consonância com os objetivos do milênio da ONU. Em terceiro, a cooperação técnica brasileira utiliza funcionários públicos ao invés de contratar consultores. Esse modelo reduz drasticamente os custos dos projetos, na medida em que as horas técnicas pagas aos ‘operadores’ da cooperação são ‘amortizados’ pelos salários, por eles já recebidos em suas instituições de origem. Dessa forma, em termos de volume de recursos financeiros, a cooperação brasileira é geralmente subdimensionada (Burgess, 2014; Saravia, 2012). Em quarto lugar, o programa de cooperação brasileiro não se institucionalizou suficientemente para oferecer supervisão e/ou coordenação nas mais diversas ações de cooperação promovidas pelo país, seja nas instituições públicas ou privadas.

Essas razões ajudam a explicar o fato do país não ter tido conhecimento durante tanto tempo do quanto realmente gasta com suas iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Se por um lado o orçamento da Agência Brasileira de Cooperação era de apenas US\$ 30 milhões de dólares em 2010, por outro, as doações brasileiras em alimentos para o Programa Mundial de Alimentos era da ordem de US\$ 300 milhões de dólares, sem contar os gastos feitos para as políticas de assistência em Gaza, Haiti, os empréstimos subsidiados pelo BNDES a países em desenvolvimento, etc. Dessa forma, até muito recentemente era difícil para qualquer um ter clareza da dimensão do real volume da assistência e cooperação do Brasil. Por último, as ações brasileiras de assistência podem não ter chamado muito a atenção internacional em função do grande foco que a comunidade internacional destinava à China, pelo impressionante volume de recursos que ela vinha investindo em seu programa de assistência. Outro foco de atenção era para países (aos quais a China também se incluiria) que praticariam “*toxic aid*” (Naín, 2007) ao apoiarem regimes autoritários que violam direitos humanos, ou na tentativa de afastá-los da esfera de influência norte americana (Venezuela, por exemplo).

As políticas de cooperação de um conjunto de países, como China e Venezuela chamaram mais atenção pelo caráter “politicamente não alinhado” com o *mainstream* tradicional, e pelo enorme volume de recursos e abrangência geográfica do programa chinês. Este fato deixou o programa brasileiro em segun-

do plano. Pelo outro lado, é justamente a tendência, quase que generalizada, de potências médias ou emergentes investirem pesadamente em programas de cooperação que acabou por chamar a atenção para o fenômeno como um todo e, por consequência, para o Brasil.

Também é interessante ressaltar que o programa brasileiro de cooperação tem se destacado por oferecer uma modalidade muito particular, que alguns autores (White, 2013; Muggah e Hamann, 2011) e o próprio ex-diretor da ABC, ministro Marco Farani, chamam de ‘*Brazilian way*’ de promover cooperação. Essa cooperação ‘à brasileira’ parece ser fruto de um conjunto de características que oferecem ao país vantagem comparativa em relação aos doadores tradicionais (Cabral e Weinstock, 2010). Entre elas, podemos citar: I. o Brasil é tanto provedor quanto receptor de assistência e cooperação, o que lhe permite uma visão mais abrangente do processo, pois conhece bem o ponto de vista do receptor; II. o sentimento de reciprocidade em função de um passado colonial compartilhado; III. ausência de condicionalidades no seu programa de cooperação; IV. uso de aprendizado proveniente de seu próprio processo de desenvolvimento, o que lhe permite compartilhar tecnologias sociais ‘testadas’ em próprio solo para problemas semelhantes aos dos países receptores; e V. o Brasil possui algumas ‘ilhas de excelência’ que concentram importante *expertise* como em Agricultura (Embrapa) e em Saúde (Fiocruz) tropical, que também se adequam bem às realidades climáticas da maior parte dos países com os quais o Brasil coopera (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

DAS POLÍTICAS DE RECEBIMENTO DE ASSISTÊNCIA ÀS POLÍTICAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL

■ A experiência do Brasil em termos de cooperação é razoavelmente antiga. Até a década de 1970, o país era basicamente receptor de assistência para o desenvolvimento. Como parte da sua recente ascensão econômica e com a implementação de um projeto político de projeção internacional no Governo Lula, o Brasil engajou-se de maneira vigorosa na vertente da cooperação sul-sul. Esse aumento de importância dado pelo governo nas suas atividades de cooperação, rapidamente chamou a atenção da sociedade (doméstica e internacional), que por sua vez passou a observar o tema e a buscar caracterizá-lo.

Entre a década de 1950 e fins da década de 1970, a política externa brasileira estava engajada no sistema tradicional de assistência, ou seja, no modelo de assistência norte-sul. Apesar de o Brasil ter sido, naquele período, basicamen-

te receptor de assistência, tanto bilateral quanto multilateral alguns especialistas (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014) indicam que o país nunca foi um dos principais destinos da assistência internacional. Esse elemento é interessante, pois significa que os recursos recebidos pelo Brasil estavam aquém de suas expectativas, o que causou ressentimento em relação aos doadores tradicionais, sobretudo aos Estados Unidos. Os programas dos Estados Unidos para o país eram muitas vezes considerados demasiado modestos e pontuais, diferentemente de outras regiões do mundo como Oriente Médio, África e leste da Ásia (Ayllón, Nogueira e Puerto apud Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

O ressentimento em relação aos modestos programas dirigidos ao país tem algo de paradoxal, pois apesar dele ser considerado modesto, por um lado faz parte da narrativa do Brasil a ‘ampla’ experiência que ele tem enquanto um país receptor de cooperação (Hamann e Muggah, 2012). Por outro lado há também uma percepção de que a assistência recebida, sobretudo entre as décadas de 1960 até 1980, foram fundamentais para a formação e profissionalização de quadros da administração pública e para o estabelecimento de algumas ‘ilhas de excelência’ como a Embrapa, Fiocruz e SENAI (Cabral e Weinstock, 2010; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

O perfil da assistência recebida pelo Brasil foi se transformando ao longo dos anos e se adaptando tanto ao crescimento do Brasil quanto a mudanças de paradigma no sistema de assistência para o desenvolvimento. Em um primeiro momento, concentrado entre as décadas de 1940-60 o perfil da assistência para o Brasil obedecia a uma percepção de que o desenvolvimento viria através de pesados investimentos em infraestrutura, setor produtivo e formação de quadros (Corrêa, 2010; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014; Oliveira e Gonçalves, 2015). Havia ainda, nesse período, um forte componente de assistência humanitária relacionada à ajuda em segurança alimentar. O Brasil foi um grande receptor de assistência para aquisição de alimentos, com fortes subsídios tanto através de assistência bilateral, (EUA e Canadá eram dois grandes provedores) quanto multilateral (principalmente através de programas do Programa Mundial de Alimentos – PMA) (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Nesse caso, os Estados Unidos foram um dos principais parceiros do Brasil em termos de assistência para o desenvolvimento. Contudo, essa relação não se deu de maneira simples. Alguns dos programas desenvolvidos pelos EUA, como a Aliança para o Progresso do Presidente americano Kennedy, não obtiveram os resultados esperados, pois a expectativa era que este programa fosse o equivalente ao ‘Plano Marshall’ para a América Latina (Loureiro, 2013).

Por outro lado, ainda mais complexos seriam os acordos da Public Law 480 e a relação com a United States Agency for International Development (USAID). O programa da Public Law 480 previa assistência alimentar internacional através de preços mais baixos e oferecimento de crédito para compra de excedentes da agroindústria norte americana, sendo o trigo um dos principais produtos. A Public Law, no entanto, teve um papel importante na expansão e consolidação internacional da agroindústria norte americana e foi considerada um dos principais fatores da fragilidade ou mesmo fim da cultura do trigo no Brasil (Pereira, 2013, Silva, 1992). A presença da USAID no Brasil tem contornos mais polêmicos, pois ela foi relacionada com o regime militar no Brasil, apoiando-o através de programas como o *Police Program* que visava a preparação de quadros de polícia para o enfrentamento de opositores e comunistas (Motta, 2010).

Já na década de 1970, o foco da assistência, bilateral e multilateral, gradualmente foi mudando para questões sociais, em especial em áreas rurais. Esse movimento estava alinhado com a mudança no paradigma dos países do CAD de tratar da questão dos *gaps* no campo de *'human needs'*. Nos anos 1980 o foco passaria a ser relacionado com ajustes e reformas econômicas e apoio à democracia. Neste caso a assistência era direcionada para organizações da sociedade civil – naturalmente, em função do regime militar vivido na época (Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014). Na década de 1990, as ideias de governança e dos ajustes macroeconômicos no âmbito do Consenso de Washington passariam a ser prioridade número um da atenção dos países doadores e das agências multilaterais (Banco Mundial e FMI, em especial). O século XXI inaugura um novo conjunto de prioridades nas áreas cobertas pela assistência tradicional no Brasil, que de certa maneira vigoram até os dias de hoje. As áreas priorizadas são: meio ambiente, direitos humanos e erradicação da pobreza extrema – ainda que outros setores como administração pública, educação e saúde também sejam contempladas.

O final da década de 1970 e a década de 1980 marcam um ponto de inflexão no perfil do Brasil no sistema de cooperação para o desenvolvimento. É neste período que o Brasil começa a receber cada vez menos assistência e passa a incrementar consideravelmente seu programa de cooperação sul-sul, sobretudo no que tange à cooperação técnica. Por um lado, a década de 1970 foi particularmente difícil para as potências ocidentais (em especial para os Estados Unidos), pois foi um período de fadiga dos países doadores (Di Ciommo e Amorim, 2015). Crises do petróleo, crises econômicas ajudam a explicar a mudança no paradigma de

assistência, que deixa de privilegiar projetos de infraestrutura de amplo escopo e passa a focar mais em projetos relacionados a questões sociais. Por outro lado, o crescimento acelerado experimentado pelo Brasil na década de 1970 acabou por distanciá-lo da média dos países do sul global, que ainda encontravam enormes desafios para o seu desenvolvimento. Esse crescimento do Brasil levou-o a uma condição na qual ele ‘perderia’ certos privilégios relacionados ao acesso a fontes de assistência (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Ao mesmo tempo em que o Brasil passava a ter a assistência reduzida aumentavam, o escopo e o número de iniciativas de cooperação sul-sul aumentaram. Em 1978, a realização da Conferência de Buenos Aires significou um marco para a cooperação sul-sul do Brasil (Cabral e Weinstock, 2010). A conferência causou impacto imediato nas instituições que operavam essa cooperação. Ela impactou também no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que centralizava as ações de assistência vindas do sistema ONU no Brasil. Na década de 1980, quase todas as áreas internacionais dentro das instituições do governo brasileiro já estavam razoavelmente preparadas para atender às recomendações do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA) (Oliveira e Gonçalves, 2015).

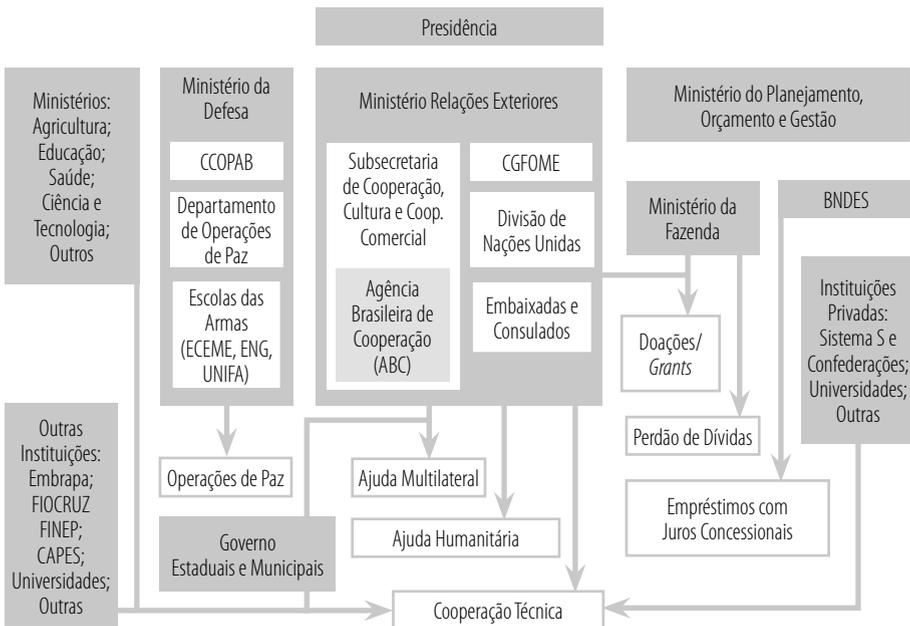
Se por um lado, do ponto de vista doméstico, o Brasil buscou superar suas limitações para acomodar as determinações do PABA no que tange à promoção de cooperação técnica, pelo outro, aparentemente essa mudança de perfil do Brasil acabou por atrair um grande número de parceiros, entre países menos desenvolvidos, que buscavam cooperação técnica com o Brasil.

A mudança no perfil da política de cooperação brasileira evidenciava que a arquitetura institucional de cooperação internacional para o desenvolvimento do país estava inadequada para a promoção de cooperação sul-sul. A Subsecretária de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), que estava dentro da estrutura da Secretaria do Planejamento tinha institucionalizado o modelo norte-sul, uma vez que sua principal tarefa, até então, era a de receber assistência tradicional (Entrevista com Diógenes de Oliveira). Essa inadequação, segundo Oliveira e Gonçalves (2015), se dava por um conjunto de disfunções: I. significativa redução dos volumes de assistência recebida, tanto de fontes bilaterais quanto multilaterais devido ao acelerado desenvolvimento econômico nacional, que acabou por graduar o país, reduzindo assim seu acesso a fontes de recursos; II. um intenso esforço em implementar o programa de formação de quadros de governo junto a países latino americanos e africanos; III. falta de uma regulamentação que organizasse as atividades de cooperação, como estabelecimento de mecanismos para recrutar, capacitar e remunerar peritos nacionais para prover

cooperação; e IV. ausência de mecanismos financeiros capazes de prover fundos para custear as atividades relativas à cooperação sul-sul prestada (Oliveira e Gonçalves, 2015).

Nesse sentido a década de 1980 teve como ápice a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em 1987, como parte desse esforço de reformar as estruturas nacionais de cooperação para o desenvolvimento. Desde então, essa tendência de redução de assistência recebida e o aumento da cooperação prestada têm se mantido constante. Essa tendência seria muito acentuada a partir dos anos 2000, sobretudo no governo Lula, quando há uma verdadeira explosão de iniciativas de cooperação sul-sul, no que tange à cooperação técnica. Também há um aumento do perfil em outras modalidades como ajuda humanitária (sobretudo no Haiti), presença em operações de paz (Haiti e Líbano), perdões de dívida (diversos países africanos). O atual mapa as arquitetura institucional da Cooperação para o Desenvolvimento brasileira pode ser visto na figura abaixo:

FIGURA 1. Arquitetura Institucional de Política de Cooperação do Brasil



Fonte: Elaborada a partir de pesquisa do autor.

O incremento das atividades de cooperação sul-sul são consequência de uma nova direção da política externa do governo Lula da Silva, que foi chamada pelo

ex Ministro Celso Amorim¹ como uma política externa “ativa e ativa”² (Almeida, 2004), que tinha o objetivo de aumentar o perfil do Brasil nas relações internacionais. Para tal fim buscou reforçar os laços do Brasil com os países do sul global, ainda que, para alguns autores, em detrimento das relações com as potências do norte.

No contexto dessa evolução da cooperação sul-sul, outra modalidade na qual o Brasil tem se engajado cada vez mais é a cooperação trilateral ou triangular. A cooperação triangular ocorre quando um dos parceiros unem *expertise* e recursos para desenvolver programas mais robustos em um ou mais países em desenvolvimento (receptor). Essa prática é interessante, pois ela permite aumentar a escala dos projetos e intensificar o seu impacto (COBRADI 2005-2009 apud Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

No caso do Brasil, as primeiras iniciativas relacionadas à cooperação trilateral aparecem ligadas aos organismos internacionais, com mais experiência em promover cooperação técnica, dentro do modelo norte-sul. Nesse modelo, as organizações internacionais identificavam e contatavam instituições/especialistas brasileiros para atuarem em outros países. No entanto, esse modelo acabou por não ser adequado, do ponto de vista brasileiro, pois ele não se ajustava bem aos princípios da cooperação sul-sul. Estes princípios estabeleciam que a liderança dos projetos deveria estar centrada nos países em desenvolvimento que faziam parte do projeto. Deste modo, gradualmente, as atividades de cooperação trilateral começaram a ‘migrar’ para o modelo de cooperação sul-sul, sobretudo os projetos que agora, de maneira geral, envolviam países desenvolvidos e não necessariamente organizações internacionais (Corrêa, 2010; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014).

A tendência de aumento do perfil da cooperação sul-sul brasileira foi desacerelerada pelo governo Dilma, que desde o de seu primeiro mandato tem reduzido os recursos relacionados à política externa³ e, inclusive, aos programas de cooperação. O governo Dilma priorizou a agenda econômica doméstica, em detrimento da agenda externa. Nesse sentido, Di Ciommo e Amorim (2015) argumen-

1 O embaixador Celso Amorim foi Ministro das Relações Exteriores durante os dois mandatos do Presidente Lula da Silva entre os anos de 2003 a 2010.

2 Este termo ainda seria utilizado pelo embaixador Celso Amorim como parte do título do seu livro de memórias à frente do Ministério de Relações Exteriores no período do governo Lula da Silva.

3 Artigo de Lisandra Paraguassu no O Estado De S.Paulo de 10 Novembro 2014. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/blogs/denise-chrispim-marin/escadaria-na-penumbra/> <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,servidor-reclama-mas-itamaraty-vai-manter-politicas-imp-,1590537>

tam que, no que tange à política externa, a agenda do governo Dilma focou em uma ‘política externa de resultados’⁴, como afirmou o ex-chanceler Mauro Vieira. Essas mudanças de rumos geraram um forte impacto na agenda econômica externa, combinada à redução dos recursos voltados para à cooperação, acabaram por causar descontinuidade nos programas correntes e deteriorar esforços neste campo, em especial nos ganhos de *soft powers* do Brasil.

Entretanto, apesar do decréscimo da importância das relações exteriores no governo Dilma, é interessante notar que a ênfase no relacionamento com os países do sul global permaneceu inalterada no governo Dilma. Isso pôde ser percebido através da prioridade da América Latina na agenda externa do país (sobretudo *vis-a-vis* os Estados Unidos), na manutenção do relacionamento com a África e na política do Brasil em fóruns e coalizões como o IBAS e os BRICS.

PRINCÍPIOS E VALORES QUE BASEIAM A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DO BRASIL

■ O programa brasileiro de cooperação sul-sul possui uma importante característica de estabilidade; Suas motivações, princípios e valores se mantiveram quase inalterados desde o início. Se for possível notar diferenças no seu processo histórico, boa parte desse programa se remete a mudanças institucionais para adequar as atividades promovidas pelo Brasil e ao aumento ou decréscimo em sua escala. É importante notar que isso se refere à prática de cooperação sul-sul, pois no que tange ao sistema de cooperação como um todo, é necessário indicar que o modelo inicial das instituições brasileiras respeitava o modelo norte-sul, dado que o Brasil era basicamente um receptor de assistência.

Ao longo da década de 1980, contudo, houve uma revisão desse modelo, uma vez que o Brasil passou a ser mais provedor que receptor de cooperação. Como parte desse processo de revisão tem lugar a criação da ABC, em 1987, dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores.

Do ponto de vista das motivações do Brasil, ao empreender atividades de cooperação sul-sul, uma série de questões se colocam: por que um país em desenvolvimento, com enormes desafios sociais investe recursos para cooperar na miti-

4 <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7512-discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaxador-mauro-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-posse-do-secretario-geral-embaxador-sergio-danese>

5 <http://brasilnomundo.org.br/analises-e-opiniao/autonomia-na-dependencia-a-agencia-da-politica-externa/#.VYAyWPiViko>

gação dos desafios de outros países em desenvolvimento? E, por que esse mesmo país decide aumentar consideravelmente a escala dessa cooperação? Duas considerações são necessárias para se discutir as motivações do Brasil em implementar a cooperação sul-sul. A primeira tem a ver com o discurso oficial sobre a cooperação brasileira. A segunda, leva em conta percepções de especialistas e entrevistas feitas para essa pesquisa.

No que se refere ao discurso oficial⁶, a motivação para a cooperação sul-sul parece se basear na percepção de que apesar de o Brasil ser um país em desenvolvimento, ele tem um *status* diferenciado em relação à média dos países do sul global, pela sua trajetória e experiência. Nesse caso, o Brasil se apresentaria como uma potência emergente, com capacidade de ter um papel de protagonismo/liderança entre os países do sul.

A política de cooperação nacional tem amplo respaldo nos princípios da política externa brasileira. Entre tais princípios é relevante elencar valores mais abrangentes como valores democráticos, pacifismo e universalismo, respeito aos direitos humanos, respeito à soberania e à não intervenção – além da ideia de solidariedade⁷. Ainda, é possível identificar outro conjunto, mais específico, de princípios que também norteiam a cooperação sul-sul brasileira, como: horizontalidade, parceria (em oposição à relação doador-receptor), benefícios mútuos, não condicionalidade, de pertencimento (*ownership*), orientadas por demandas, compartilhamento de experiências, e aversão ao ‘*one size fits all approach*’ (focando em uma abordagem *tailor made*). (Di Ciommo e Amorim, 2015; Leite, Suyama, Waisbich e Pomeroy, 2014; Vazquez, 2011; COBRADI, 2005-2009).

○ BRASIL E O FUTURO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

■ Salvo um breve período recente a política de cooperação para o desenvolvimento do Brasil raramente foi vista como prioridade pela política externa, tanto

6 Discurso da Presidente Dilma (27/02/2013). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-40a-reuniao-ordinaria-do-pleno-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-cdes>. Discurso da Presidente Dilma (25/05/2013). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>

7 Discurso da Presidente Dilma (24/09/2014). Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>

no que tange o Ministério de Relações Exteriores, assim como outros ministérios e autarquias que mantêm seus programas de cooperação e intercâmbio. Depois de um período de grande declínio e desprestígio junto ao governo federal, ainda parece ser incerto o futuro da cooperação na política externa brasileira.

O atual governo Temer, já sinalizou que uma de suas prioridades para a política exterior será o comércio internacional, e, tradicionalmente, as políticas de cooperação nacionais são consideradas incompatíveis com interesses comerciais.

Para além da “crise” que passa a cooperação brasileira, podemos identificar um bom momento de inflexão para repensar e reorganizar nossas iniciativas de cooperação. Sem querer indicar predileção por um modelo ou outro, é saudável o debate que busque um modelo que seja sustentável, eficiente e que esteja alinhado com as diretrizes da política externa brasileira. Esse debate deve passar pela redefinição das prioridades, sejam elas geográficas, setoriais e até de objetivos.

A política de cooperação para o desenvolvimento pode ser uma poderosa ferramenta de *soft power*. Através dela é possível melhorar a imagem do país em diversos níveis. Ela também pode ser útil para abrir caminhos para a política de comércio exterior nacional, seja apenas pelo maior conhecimento da estrutura logística de um dado país “receptor” como com interesses diretos em termos do ideal de (reais) benefícios mútuos.

LEONARDO PAZ NEVES é Cientista Político, Coordenador de Estudos e Debates do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e Professor no Departamento de Relações Internacionais na Faculdade IBMEC. Além disso, trabalhou junto à sessão de assuntos civis do Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) e foi Coordenador Executivo do Grupo de Análise de Prevenção de Conflitos Internacionais (GAPCon/UCAM). Escreveu e organizou livros como “Estados fracassados e o eixo do mal na política de segurança Norte-Americana” e “O CEBRI e as Relações Internacionais no Brasil” tendo este último recebido o Troféu Cultura Econômica do Jornal do Comércio em 2014.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BURGES, Sean W. *Brazil's International Development Cooperation: Old and New Motivations*. Development Policy Review 32 (3) May, 2014.

SARAVIA, E. *Brazil: towards innovation in development cooperation*. In: CHATURVEDI S., FUES T. & SIDIROPOULOUS E. (eds.) Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns. London, Zed Books, 2012.

WHITE, Lyal. *Emerging powers in Africa: Is Brazil any different?*. South African Journal of International Affairs, 20:1, 2013.

MUGGAH, ROBERT e HAMANN, Eduarda Passarelli. *Le Brésil et sa généreuse diplomatie: un dragon amical ou un tigre de papier?*. Dossier: L'aide bousculée. Pays émergents et politiques globales, 3, 2012.

LEITE, Iara; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura e POMEROY, Melissa. *Brazil's Engagement in International Development Cooperation: The State of the Debate*. Institute of Development Cooperation, 2014.

CABRAL, Lidia e WEINSTOCK, Julia. *Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects*. Overseas Development Institute, 2010.

CORRÊA, Márcio Lopes. *Prática Comentada de Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, Edição do Autor, 2010.

OLIVEIRA, Diógenes e GONÇALVES, José Botafogo. *Histórico e perspectivas da cooperação técnica internacional brasileira: uma visão técnica*. In: Manuel Rodolfo Otero, Mauro Márcio Oliveira, Breno Aragão Tibúrcio, Andrea Restrepo Ramírez (org.) Agricultura e desenvolvimento rural sustentável: desafios da cooperação técnica internacional, Brasília: IICA, 2015.

SILVA, Vera Martins da. *A regulação do Mercado Brasileiro de Trigo*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1992 (Campi 9).

DI CIOMMO, Mariella. *O futuro da cooperação para o desenvolvimento: o papel crescente dos doadores emergentes*. Relatório Development Initiatives, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma Política Externa Engajada: a diplomacia do governo Lula*. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (1): 2004, p. 162-184.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*

- Política local e Eleições 2016 (n. 3, 2016)
- Mudanças climáticas:
o desafio do século (n. 2, 2016)
- Educação política no Brasil: reflexões,
iniciativas e desafios (n. 1, 2016)
- O global e o local (n. 4, 2015)
- Internet e sociedade (n. 3, 2015)
- Cidades resilientes (n. 2, 2015)
- Juventudes no Brasil (n. 1, 2015)
- Cibersegurança (n. 4, 2014)
- Eficiência energética (n. 3, 2014)
- Governança e sustentabilidade
nas cidades (n. 2, 2014)
- Justiça Eleitoral (n. 1, 2014)
- Relações Brasil-Alemanha /
Deutsch-Brasilianische Beziehungen
(caderno especial, 2013)
- Novas perspectivas de gênero no século
XXI (n. 3, 2013)
- Candidatos, Partidos e Coligações nas
Eleições Municipais de 2012 (n. 2, 2013)
- Perspectivas para o futuro da
União Europeia (n. 1, 2013)
- Democracia Virtual (n. 3, 2012)
- Potências emergentes e
desafios globais (n. 2, 2012)
- Economia verde (n. 1, 2012)
- Caminhos para a sustentabilidade
(edição especial, 2012)
- Municípios e Estados: experiências
com arranjos cooperativos (n. 4, 2011)
- Ética pública e controle da corrupção
(n. 3, 2011)
- O Congresso e o presidencialismo
de coalizão (n. 2, 2011)
- Infraestrutura e desenvolvimento
(n. 1, 2011)
- O Brasil no contexto político regional
(n. 4, 2010)
- Educação política: reflexões e
práticas democráticas (n. 3, 2010)
- Informalidade laboral na América
Latina (n. 2, 2010)
- Reforma do Estado brasileiro:
perspectivas e desafios (n. 1, 2010)
- Amazônia e desenvolvimento
sustentável (n. 4, 2009)
- Sair da crise: Economia Social de
Mercado e justiça social (n. 3, 2009)
- O mundo 20 anos após a
queda do Muro (n. 2, 2009)
- Migração e políticas sociais (n.1, 2009)
- Segurança pública (n. 4, 2008)
- Governança global (n. 3, 2008)
- Política local e as eleições de 2008
(n. 2, 2008)
- 20 anos da Constituição Cidadã
(n. 1, 2008)
- A mídia entre regulamentação
e concentração (n. 4, 2007)
- Partidos políticos:
quatro continentes (n. 3, 2007)
- Geração futuro (n. 2, 2007)

União Europeia e Mercosul:
dois momentos especiais da integração
regional (n. 1, 2007)

Promessas e esperanças: Eleições na
América Latina 2006 (n. 4, 2006)

Brasil: o que resta fazer? (n. 3, 2006)

Educação e pobreza na
América Latina (n. 2, 2006)

China por toda parte (n. 1, 2006)

Energia: da crise aos conflitos?
(n. 4, 2005)

Desarmamento, segurança pública
e cultura da paz (n. 3, 2005)

Reforma política: agora vai? (n. 2, 2005)

Reformas na Onu (n. 1, 2005)

Liberdade Religiosa em questão
(n. 4, 2004)

Revolução no Campo (n. 3, 2004)

Neopopulismo na América Latina
(n. 2, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos
caminhos da democracia (n. 1, 2004)

Mundo virtual (n. 6, 2003)

Os intelectuais e a política na América
Latina (n. 5, 2003)

Experiências asiáticas:
modelo para o Brasil? (n. 4, 2003)

Segurança cidadã e polícia na
democracia (n. 3, 2003)

Reformas das políticas econômicas:
experiências e alternativas (n. 2, 2003)

Eleições e partidos (n. 1, 2003)

O Terceiro Poder em crise:
impasses e saídas (n. 6, 2002)

O Nordeste à procura da
sustentabilidade (n. 5, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 4, 2002)

Ano eleitoral: tempo para balanço
(n. 3, 2002)

Sindicalismo e relações trabalhistas
(n. 2, 2002)

Bioética (n. 1, 2002)

As caras da juventude (n. 6, 2001)

Segurança e soberania (n. 5, 2001)

Amazônia: avança o Brasil? (n. 4, 2001)

Burocracia e Reforma do Estado
(n. 3, 2001)

União Europeia: transtornos e alcance
da integração regional (n. 2, 2001)

A violência do cotidiano (n. 1, 2001)

Os custos da corrupção (n. 10, 2000)

Fé, vida e participação (n. 9, 2000)

Biotechnology em discussão (n. 8, 2000)

Política externa na América do Sul
(n. 7, 2000)

Universidade: panorama e perspectivas
(n. 6, 2000)

A Rússia no início da era Putin
(n. 5, 2000)

Os municípios e as eleições de 2000
(n. 4, 2000)

Acesso à justiça e cidadania (n. 3, 2000)

O Brasil no cenário internacional
(n. 2, 2000)

Pobreza e política social (n. 1, 2000)

Para assinar ou adquirir os Cadernos Adenauer, acesse: www.kas.de/brasil

Este livro foi composto por
Cacau Mendes em Adobe Garamond c.11/14 e
impresso pela J. Sholna em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em dezembro de 2016.