



POTÊNCIAS EMERGENTES E DESAFIOS GLOBAIS





Cadernos Adenauer





ANO XIII | 2012 **2**

POTÊNCIAS EMERGENTES E DESAFIOS GLOBAIS



Editor responsável

Felix Dane

Coordenação Editorial

Reinaldo J. Themoteo

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra
Fernando Limongi
Fernando Luiz Abrucio
José Mário Brasiliense Carneiro
Lúcia Avelar
Marcus André Melo
Maria Clara Lucchetti Bingemer
Maria Tereza Aina Sadek
Patrícia Luiza Kegel
Paulo Gilberto F. Vizontini
Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Revisão

Reinaldo J. Themoteo

Tradução

Michael Nedden

Capa, projeto gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Stampa

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XIII (2012), nº 2

Potências emergentes e desafios globais

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, dezembro 2012.

ISBN 978-85-7504-172-7

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



Apresentação		
Potências emergentes e desafios globais	7	
OLIVER STUENKEL		
Potências emergentes, legitimidade e		
mudanças normativas internacionais		13
XIAOYU PU		
As potências em ascensão e mudanças		
na "Ordem Financeira Global"		33
MIKKO HUOTARI		
THILO HANEMANN		
Potências em ascensão e a não proliferação nuclear		59
SWARAN SINGH		
A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul:		
os casos do Brasil, da Índia e da China		75
ANDRÉ DE MELLO E SOUZA		
As potências em ascensão e as operações de paz		89
MAXI SCHOEMAN		
As potências em ascensão e as mudanças climáticas:		
o caso da Índia		III
LYDIA POWELL		



CADERNOS ADENAUER XIII (2012) Nº2

As potências emergentes – os estados IBSA
como parceiros e líderes em um futuro regime
de mudanças climáticas globais 129

ROMY CHEVALLIER

Rumo ao “Grande Ocidente” ou ao
“Mundo Pós-Occidental”? Uma perspectiva 151

THORSTEN BENNER





Apresentação

Potências emergentes e desafios globais



É importante analisar as instituições internacionais de hoje com duas grandes tendências como pano de fundo. Atores emergentes como a China, a Índia, o Brasil e a África do Sul alteram a distribuição global do poder, colocando em questão a legitimidade e a efetividade dos regimes existentes. Ao mesmo tempo, enfrentamos desafios cada vez mais globais, como as mudanças climáticas e a proliferação de armas nucleares, e que não podem ser resolvidos por um grupo pequeno de potências estabelecidas. Ambas as tendências exigem a reavaliação de velhos paradigmas e a criação de mecanismos inovadores.

As potências emergentes usarão seu novo *status* para buscar visões alternativas de uma ordem mundial e desafiar o *status quo*, se unindo com outros atores emergentes, por exemplo, e montando uma coalizão contra-hegemônica? Ou aceitarão as estruturas existentes e buscarão ascender no sistema atual, se tornando *'stakeholders'* responsáveis?

Como têm mostrado as negociações durante as cúpulas do BRICS e do IBAS ao longo dos últimos anos, as opiniões das potências emergentes sobre como enfrentar desafios globais não são automaticamente alinhadas. Portanto, é necessário analisar a perspectiva de cada ator quanto a desafios específicos, levando em consideração, por exemplo, suas respectivas restrições internas. Em que podem as potências emergentes concordar, e o que pode ser feito nas áreas em que suas visões divergem? E qual é o potencial para uma colaboração significativa com potências estabelecidas?

Para encontrar uma resposta para essas perguntas, o Centro de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas (FGV) em São Paulo con-



vidou um grupo de renomados acadêmicos de países emergentes bem como de potências estabelecidas para examinar mais a fundo esses temas, com o generoso apoio da Fundação Konrad Adenauer (KAS) no Brasil. O resultado é impressionante, sem dúvida, tanto em termos de sua abrangência quanto de seu aprofundamento, e um convite à reflexão. Em oito capítulos focados sobre diferentes perspectivas da governança global, os autores oferecem uma compreensão das tarefas que teremos pela frente para lidarmos com os desafios mais complexos do mundo, desde as mudanças climáticas à instabilidade financeira, passando por estados falidos e a proliferação nuclear. Estes são ‘problemas sem passaporte’, na maioria, e não podem ser solucionados no plano doméstico, requerendo, portanto, novas formas de cooperação.

EM DIREÇÃO AO MULTILATERALISMO COMPLEXO

Em princípio, os autores parecem concordar sobre a noção de que a ascensão dos países emergentes está irreversivelmente mudando o sistema internacional. Em seu capítulo sobre potências emergentes e a ordem financeira global, Mikko Huotari e Thilo Hanemann descrevem uma “tendência inexorável em direção à multipolaridade”, que vai além das aparências e representa um desafio para o *status quo*. André Mello e Souza deixa claro que as potências emergentes estão fundamentalmente mudando o sistema global de assistência para o desenvolvimento. A análise de Maxi Schoeman sobre potências emergentes e operações de paz aponta para uma direção semelhante, da mesma forma como o fazem os capítulos de Chevalier e de Powell sobre potências em ascensão e mudanças climáticas, respectivamente. É o caso, também, no capítulo de Singh sobre proliferação nuclear. Como argui Pu Xiao Yu em sua análise, isso trará à tona uma mudança importante em normas internacionais. Thorsten Benner resume tudo ao afirmar que “o clube dos países com o poder de fazer alguma diferença nas relações está em rápida mudança: menos ocidental, menos interesses em comum, mais diversidade ideológica”.

MAIS POTÊNCIAS, MAIS PROBLEMAS?

Benner afirma que “gerenciar essa transição geopolítica é o maior desafio para a governança global. A história oferece pouca razão para ser otimista”, e Singh descreve o enfrentamento desses desafios globais como “um



empreendimento particularmente difícil”. Mas os autores não são todos pessimistas. Em sua análise, Huotari e Hanemann constatam que a ideia da existência de uma “Ordem Financeira Global” que confere permanência, legitimidade e equilíbrio parece não se sustentar e, portanto, a narrativa de potências emergentes que alteram essa ordem previamente funcional é fortemente questionável. Mesmo assim, a análise de Pu de que a mudança nas relações internacionais acontece dentro de um padrão cíclico mais abrangente que inclui (1) uma ordem estável, (2) a desconcentração e a deslegitimação do poder da hegemonia, (3) o armamentismo e a formação de alianças, (4) a resolução de crises internacionais (muitas vezes através da guerra hegemônica) e (5) a renovação do sistema, permanece, até hoje, como o único modelo histórico, mesmo que o próprio Pu professe não ter mais certeza se a política internacional contemporânea ainda segue esse padrão convencional. Parece claro, porém, que estamos atualmente em uma fase de desconcentração e deslegitimação, enquanto a fase de armamentismo e formação de alianças permanece assaz distante. Apesar de frequentemente expressarem sua insatisfação com a atual ordem mundial, as potências emergentes ainda não têm o interesse nem a capacidade de articularem um novo conjunto de regras e de normas que, como um todo, criaria uma nova ordem global.

QUEM ASCENDE?

É bastante interessante notar que as divergências nas avaliações dos autores quanto ao impacto das potências em ascensão sobre as estruturas globais atuais se deve, em parte, ao fato de não haver uma definição comum sobre quem pertence ao grupo de potências emergentes. Além disso, tais potências não agem de maneira coerente. Na análise de Singh, a China é descrita como um ator estabelecido no regime nuclear atual e, portanto, não deve ser incluída no grupo de ‘atores emergentes’. Mello e Souza, por sua vez, inclui a China. Huotari e Hanemann excluem a África do Sul de sua análise, assim como faz Pu, enquanto Schoeman analisa os ‘BICS’, adotando, dessa forma, a narrativa comum de que a Rússia não deve ser considerada como uma potência emergente. A importância da China difere imensamente, também, de uma área temática para outra; por exemplo, em termos financeiros, o país ananica suas companheiras potências emergentes. Devido ao tamanho da economia chinesa, a seu papel central no comércio global e à sua determinação estratégica, o renminbi (RMB) tem o maior potencial de ser usado ao redor



do mundo para a denominação e a resolução do comércio transfronteiras, assim como para transações financeiras e como moeda de reserva. Mas em algumas áreas tais como as operações de paz, o papel da China é muito menos excepcional e ainda menos significativo de que o de outros atores em ascensão como a Índia. Portanto, é importante lembrar-se das limitações do conceito de ‘potências emergentes’.

INTEGRAR OU MINAR?

Como Pu corretamente afirma, “às vezes as potências emergentes opõem-se às regras e às normas liberais existentes, e às vezes as aceitam. Além disso, as potências emergentes têm opiniões e interesses diferentes”, o que explica as importantes limitações da cooperação entre eles. Vários capítulos corroboram essa noção, incluindo o de Singh sobre a proliferação nuclear e o de Chevalier sobre mudanças climáticas. Assim, uma das lições-chave do livro, aparentemente, é que a dicotomia entre ‘aceitar’ e ‘se revoltar’ pouco serve de ajuda. Pu sugere que as potências emergentes podem estar completamente satisfeitas com algumas normas mas, na maioria dos casos, praticam “a resistência diária e aplicam as diversas ‘armas dos fracos’ para contestar a hegemonia sem abertamente a desafiar através da violência”. Essa ‘terceira visão’ de uma ordem negociada durante a transição conturbada da unipolaridade – e que é mais consistente com o processo de difusão do poder resultante da mudança de sistema do que com um processo baseado na transição de poder – parece encontrar apoio em estudos de caso, incluindo aqueles sobre assistência ao desenvolvimento (Mello e Souza), a ordem financeira (Huotari e Hanemann) e mudanças climáticas (Powell). As potências emergentes claramente não têm uma visão anti-hegemônica alternativa coerente. Ao contrário, elas discordam quanto a importantes questões normativas (tais como a soberania), quanto a narrativas (como o capitalismo *laissez-faire*) e quanto a questões práticas, por exemplo, como lidar com as mudanças climáticas ou como impor regras sobre a não-proliferação. É interessante notar que, nesse último caso, os interesses das potências emergentes são bastante difíceis de reconciliar, o que reduz fortemente o espaço para a criação de uma posição comum.

Benner alerta que serão muito provavelmente frustradas as expectativas de institucionalistas liberais de que “as potências emergentes serão ‘socializadas’ na ordem liberal existente e se tornarão ‘stakeholders responsáveis’, (...) assumindo com satisfação os seus assentos pré-atribuídos como ‘stakeholders



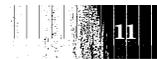
responsáveis' em uma ordem global construída pelo Ocidente". Ele também enfatiza que o termo '*stakeholder* responsável' tem uma conotação condescendente, sendo improvável que leve o debate adiante. Pu agrega que "a socialização é, de fato, um processo de dois sentidos: as potências emergentes não são apenas o alvo da socialização, mas agentes ativos, também, que influenciam o conteúdo e os resultados do processo". Portanto, é preciso indagar, igualmente, até que ponto as potências emergentes irão mudar o comportamento das potências estabelecidas.

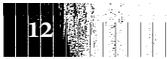
A TRANSIÇÃO DA UNIPOLARIDADE

Poucas estruturas simbolizam a nova ordem global mais inclusiva tanto quanto o G20, que pode ser considerado a inovação institucional mais importante na governança global na última década. As avaliações quanto à sua eficácia, porém, divergem fortemente. Huotari e Hanemann são sanguíneos quanto às perspectivas do G20, e afirmam que "além de concordarem sobre várias medidas *ad hoc* direcionadas ao combate da crise, dois grandes empreendimentos dos líderes do G20 se sobressaem: eles empurraram a supervisão e a regulação financeiras para o topo da lista e anunciariam as reformas das instituições financeiras internacionais (IFI)". Por sua vez, Benner argumenta que o G20 ainda está por dar frutos, e que sua criação não muda sua avaliação geral de que passamos por uma 'década perdida' que não foi capaz de produzir mecanismos globais eficazes.

AS POTÊNCIAS EMERGENTES E AS ESTABELECIDAS CONSEGUEM COOPERAR?

Já que as perspectivas das potências emergentes sobre como lidar com desafios globais não estão inteiramente alinhadas, a cooperação entre estas e as potências estabelecidas provavelmente ocorrerá diferentemente de um caso para outro. Mesmo assim, os autores permanecem céticos. Segundo Benner, "simplesmente não existe o nível de confiança necessário entre as potências estabelecidas e as emergentes para que a reciprocidade difusa funcione suficientemente". Contudo, permanece algum espaço para o otimismo. Huotari e Hanemann, por exemplo, concluem que "o empenho restrito de uma potência em ascensão para mudar estruturas financeiras e monetárias globais representa uma imensa oportunidade para aumentar a legitimidade da governança global" e para introduzir "uma era de fricções produtivas e de compe-





tição frutífera pela governança”. Os desafios de se alcançar tal cenário são formidáveis, sem dúvida, mas os custos de não logr -lo tornam indispensável o estudo contínuo do tema.

OLIVER STUENKEL

Oliver Stuenkel   Professor de Rela es Internacionais e Coordenador da Escola de Ciências Sociais (CPDOC) da Funda o Getulio Vargas em São Paulo. Também   coordenador do MBA em Rela es Internacionais da FGV em São Paulo e no Rio de Janeiro. Seu principal interesse de pesquisa   em potências emergentes, especificamente na política externa do Brasil, da  ndia, da China e seu impacto sobre a governança global. Foi professor visitante na Universidade de São Paulo (USP) e na School of International Studies na Jawaharlal Nehru University (JNU). Em 2012 fez parte da delega o brasileira nas reuniões track II em Nova Deli e Chongqing na prepara o da quarta e quinta cúpula dos BRICS.   Mestre em Políticas Públicas pela Kennedy School da Harvard University, onde foi McCloy Scholar, e Doutor em Ciência Política pela Universidade Duisburg-Essen na Alemanha.



Potências emergentes, legitimidade e mudanças normativas internacionais

13

XIAOYU PU

A futura transformação da política mundial não será apenas uma realocação do poder bruto, mas uma modificação das normas internacionais.

As potências emergentes, a exemplo de China, Índia, Rússia e Brasil, terão seu lugar nas principais mesas internacionais, e trarão também novas regras de jogo a estas mesas.¹ Ao mesmo tempo, a comunidade internacional deverá enfrentar uma série de desafios globais como mudanças climáticas e crises financeiras, sendo que os referidos desafios não podem ser resolvidos apenas pelas potências ocidentais.

Para fazer face a estes desafios globais, se tornará cada vez mais importante investigar as ideias e preferências das potências emergentes.² Nas décadas vindouras, o Ocidente deverá dar espaço às potências emergentes e ao mesmo tempo preservar a ordem liberal ocidental.³ No entanto, a atitude das potências emergentes em face da ordem inspirada pelo Ocidente é mais complicada do que se presume normalmente: às vezes as potências emergentes se opõem às regras e normas liberais em vigor, e em outras ocasiões aceitam as mesmas. Ademais, as potências emergentes possuem diversas opiniões e inte-

1 National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, 2008

2 FLORINI, Ann. Rising Asian Powers and Changing Global Governance. *International Studies Review*, Vol. 13, No. 1, 2011, p. 24-33.

3 IKENBERRY, G. John The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, p. 56-68.



resses, sendo que há importantes limitações quanto à cooperação entre os países BRIC.⁴ Na medida em que a distribuição do poder se altera no sistema internacional, será que as visões da ordem global irão competir, com a alteração das normas internacionais dominantes? As potências emergentes irão tentar se elevar dentro da ordem em vigor e se tornar participantes responsáveis? Ou irão as potências emergentes desafiar o *status quo* da ordem em vigor e se tornar potências revisionistas? Estas questões dependem em grande medida dos papéis que as potências emergentes resolverão ocupar. As mesmas poderão optar por serem (1) simpatizantes, assumindo uma parcela justa das responsabilidades relativas à co-administração de uma ordem global em evolução portanto sem mudanças essenciais, (2) opositoras, as quais procuram destruir a ordem em vigor para substituí-la por algo totalmente distinto ou (3) omissas, que desejam os privilégios do poder porém não desejam pagar por estes ao contribuir com a governança global.⁵

O capítulo é estruturado como segue. A primeira seção dará o conceito de legitimidade, deslegitimação e mudanças políticas internacionais. A segunda seção avaliará a razão das potências emergentes se sentirem satisfeitas com algumas das normas em vigor. As reclamações das potências emergentes se concentram nas ciladas da implementação das normas internacionais, sendo que as potências emergentes procuram aumentar sua voz e *status* dentro da ordem. A terceira seção abordará a razão das potências emergentes se sentirem pouco satisfeitas com algumas outras normas e quais são suas alternativas de visão. Esta seção abordará as diferenças entre as potências emergentes. A conclusão irá resumir os argumentos e também explorar as implicações políticas para as potências emergentes e para mudanças normativas internacionais.

LEGITIMIDADE, DESLEGITIMAÇÃO E MUDANÇAS POLÍTICAS INTERNACIONAIS

Na condição de base normativa da ordem política, a legitimidade significa a autoridade reconhecida para governar a comunidade. No contexto

4 PATRICK, Stewart. Irresponsible Stakeholders? *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, 2010, p. 44-53; GLOSNY, Michael A. China and the BRICS: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World. *Polity*, Vol. 42, No. 1, 2010, p. 100-129.

5 SCHWELLER, Randall L., e XIAOYU, Pu. After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, p. 41-72.



nacional, o governo se torna legítimo na medida em que suas regras são tidas como legítimas pelos integrantes predominantes bem como subordinados da sociedade.⁶ Os acadêmicos com frequência diferenciam entre as teorias normativas da legitimidade que especificaram os critérios gerais sob os quais o direito de governar seria avaliado, e as teorias empíricas que utilizam como foco os sistemas de crenças daqueles sujeitados ao governo.⁷ O governo é legítimo se os seus súditos acreditem que seja. Com este ponto de partida, o modo prático de estudar a legitimidade será através dos sistemas de crenças dos respectivos protagonistas. A legitimidade é um fato social significativo apenas para os integrantes da comunidade que a aceitam, e por sua vez um fato que evidencia a existência desta comunidade específica. Logo, para haver legitimidade, deverá haver uma comunidade / sociedade.⁸

Na política internacional, a legitimidade significa a autoridade reconhecida para governar na hierarquia internacional. Como será possível a legitimidade em um sistema internacional “anárquico?”⁹ Semelhante à legitimidade em uma sociedade nacional, a legitimidade na política internacional pressupõe a existência de uma “sociedade internacional,” na qual diferentes países reconhecem algumas regras fundamentais do jogo, mas são também diferenciados no que tange a poder, prestígio e responsabilidades.¹⁰ Ademais, David Lake elaborou a teoria de autoridade relacional de forma a conceitualizar a legitimidade nas relações internacionais. A autoridade relacional coloca a legitimidade em um contrato social entre o governante, o qual proporciona uma ordem social de valor para ser governado, e os governados que cumprem as ordens do governante, que sejam necessárias para produzir esta ordem. Com as lentes da autoridade relacional é possível perceber que as relações entre os estados são definidas melhor como uma rica variedade de hierarquias nas quais os estados dominantes

6 HECHTER, Michael. Introduction: Legitimacy in the Modern World.” *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, 2009, p. 280.

7 CLARK, Ian. Legitimacy in a Global Order. *Review of International Studies*, Vol. 29, No. S1, 2003, p. 75-95.

8 Ibid.

9 Para o conceito de “anarquia” na política internacional, consulte: WALTZ, Kenneth, *Theory of International Politics*. Nova York: McGraw-Hill, 1979.

10 BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, Third Edition*. Nova York, NY: Columbia University Press, 2002; BUZAN, Barry, e ALBERT, Mathias. Differentiation: A Sociological Approach to International Relations Theory. *European Journal of International Relations*, Vol. 16, No. 3, 2010, p. 315-337.

governam com legitimidade sobre os domínios maiores ou menores da política nos estados subordinados.¹¹

A legitimidade possui relação com a questão essencial das mudanças políticas internacionais. Os momentos decisivos na história da sociedade internacional podem ser considerados mudanças dos conceitos prevalentes da legitimidade internacional, sendo a indagação fundamental a de quem está autorizado a estabelecer as regras e ditar a nova ordem mundial. Ou seja, as mudanças sistêmicas nas relações internacionais poderão ser tidas como a transformação dos parâmetros da legitimidade política.¹² Sendo mais preciso, a legitimidade do “direito de governar” por parte de uma grande potência residiria em três fatores: a vitória na mais recente guerra hegemônica, o fornecimento de bens públicos e uma ideologia amplamente aceita.¹³ Logo, a legitimidade se torna o padrão decisivo de medida das mudanças fundamentais na sociedade internacional.¹⁴

Nas transições de poder, a questão essencial em jogo é a manutenção ou a aquisição de prestígio, cuja definição é o conceito do poder que serve de moeda do dia a dia da política internacional. O prestígio determina quem dará as ordens e dirigirá o sistema internacional, a natureza desta ordem (seu significado social) e como esta ordem será exercida (ou mediante meios coercitivos ou pela autoridade legítima).¹⁵ Quem estiver à altura do desafio deverá deslegitimar a autoridade e a ordem globais do controlador, caso estiver insatisfeito com o *status quo*.¹⁶ A fase de deslegitimação, surgida anos antes da virada crítica de uma transição do poder, criará as condições para o surgimento de uma coalizão contra-hegemônica e revisionista. Durante esta fase o poder revisionista manifesta sua insatisfação com a ordem estabelecida e molda o rumo social que se tornará o fundamento de sua reivindicação para a nova ordem mundial. Esta fase ocorre dentro do padrão cíclico maior de (1)

11 LAKE, David A. Relational Authority and Legitimacy in International Relations. *American Behavioral Scientist*, Vol. 53, No. 3, 2009, p. 331-353; LAKE, David. *Hierarchy in International Relations*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

12 GILPIN, Robert, *War and Change in World Politics*. Nova York: Cambridge University Press, 1983. P. 34.

13 Ibid, p. 34.

14 CLARK, Legitimacy in a Global Order,

15 Ibid., p. 197-209.

16 Veja a estratégia de deslegitimação em WALT, Stephen M. *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*. Nova York: W.W. Norton, 2005, p. 160-178.

uma ordem estável, (2) a desconcentração e deslegitimação do poder do controlador, (3) a formação de arsenais e de alianças, (4) a solução da crise internacional, com frequência através de guerras hegemônicas e (5) a renovação do sistema.¹⁷ A política internacional contemporânea ainda obedece este padrão convencional?

A era nuclear tornou impensável a transição do poder através de uma guerra hegemônica provocada. Neste sentido, o ciclo da guerra hegemônica interrompeu-se de vez. Com esta afirmação, propomos que a transição a partir da unipolaridade a alguma forma de equilíbrio global deverá se conformar com as fases iniciais deste padrão cíclico. O que se seguirá é uma grande conjectura. Com a ascensão de mais de uma grande potência emergente, o atual sistema internacional passará à fase de desconcentração / deslegitimação. A deslegitimação possui dois elementos: a retórica que deslegitima (o discurso da resistência) e as estratégias onerosas que não chegam a ser um comportamento integral de equilíbrio (a prática da resistência). Discurso e prática da deslegitimação se sustentam entre si e são necessárias para a próxima fase do comportamento de equilíbrio. Além de suas visões opostas da ordem global (o discurso da resistência), as potências emergentes poderão adotar estratégias “onerosas” (a prática da resistência) em relação ao poder unipolar, que não chegam a um equilíbrio da mesma.¹⁸ As potências emergentes conseguem impor custos às potências estabelecidas de diversas maneiras.

No tocante às mudanças na política internacional, as atuais teorias de política internacional têm com frequência seu foco sobre a forma das potências emergentes ou potências não ocidentais assimilarem as normas e ordens internacionais em vigor,¹⁹ sendo que há pouco debate sobre o modo destas potências emergentes moldarem a divulgação de novas normas. Porém, com

17 Veja padrões cíclicos semelhantes de política internacional em MODELSKI, George. *The Long Cycle of Global Politics and the Nation-State*. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 20, No. 2, abril de 1978, p. 214-235; bem como em MODELSKI, George e THOMPSON, William R., *Leading Sectors and World Powers: The Coevolution of Global Economics and Politics*. Columbia: University of South Carolina Press, 1996.

18 O que nós denominamos de estratégias “onerosas” outros denominaram de “equilíbrio suave.” Veja em BROWN, Michael E., COTÉ JR., Owen R., LYNN-JONES, Sean M. e MILLER, Steven E., eds. *Primacy and Its Discontents: American Power and International Stability*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2009.

19 Veja, por exemplo, JOHNSTON, Alastair Iain. *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2007.

frequência a assimilação de teorias sociais se conceitua em um processo de duas vias: as pessoas não são apenas alvos da assimilação, e são também agentes ativos que influenciam o conteúdo bem como o desfecho do processo.²⁰ O outro lado da história – sobre como as potências emergentes chegam a influenciar a evolução das normas – teve sua teoria pouco elaborada, provavelmente por se tratar de uma fase um tanto recente da política externa das potências emergentes. Para compreender as mudanças na política internacional, é fundamental investigar os comportamentos e perspectivas das potências emergentes.

AS POTÊNCIAS EMERGENTES NA CONDIÇÃO DE RESISTÊNCIA LEGÍTIMA: REVISIONISTAS DA REFORMA E AS NORMAS INTERNACIONAIS

As potências emergentes enfrentam um sistema hegemônico dominado pelo Ocidente. Na política internacional, o conceito da hegemonia se refere não apenas à expressiva capacidade concentrada e a processos de dominação física, mas também ao controle ideológico através do quase monopólio por parte do controlador sobre a produção do capital social, cultural e simbólico. Através destes mecanismos não materiais de dominação e reprodução social, o controlador garante a arbitrariedade da ordem social ou sua aceitação como natural, deste modo justificando a legitimidade das estruturas sociais em vigor.²¹ É a penetração da hegemonia ideológica que normalmente garante a estabilidade internacional sem a necessidade de coerção ou violência pela potência dominante.

Qual é a relação entre as potências emergentes e as normas internacionais impostas pelo Ocidente? Tradicionalmente, a relação é tida como de confronto ou de colaboração: as potências emergentes poderão ou “se revoltar contra o Ocidente” ou se integrar em uma ordem com liderança ocidental. Na verdade, a relação é mais complicada e diferenciada. Nos primórdios de uma transição de poder, com frequência as potências emergentes irão implementar

20 Veja em SANDSTROM, Kent L., MARTIN, Daniel D. e FINE, Gary Alan, *Symbols, Selves, and Social Reality: A Symbolic Interactionist Approach to Social Psychology and Sociology*. Los Angeles, Calif.: Roxbury, 2002, p. 65-66.

21 Veja em BOURDIEU, Pierre, *Outline of a Theory of Practice*. Nova York: Cambridge University Press, 1977; e BOURDIEU, *Language and Symbolic Power*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1991.

diversas “estratégias de moldagem” na tentativa de moldar o ambiente sem um confronto direto com o controlador.²² Coisa semelhante ocorre com a noção “reformista e revisionista” de autoria de Barry Buzan: estas potências em ascensão não se opõem às regras fundamentais do jogo, porém procuram modificar para mais o sistema, ou ao menos elevar suas vozes e prestígio dentro do sistema.²³ Tais estratégias possuem duas dimensões: Em primeiro lugar, as potências emergentes estão satisfeitas com as normas internacionais em vigor e lutam contra a hipocrisia e as ciladas na implementação destas normas. Podemos categorizar estes tipos de atitudes e comportamentos como de resistência legítima.²⁴ Em segundo lugar, as potências emergentes estão insatisfeitas com algumas das atuais normas e enxergam além da ordem em vigor. Logo, as potências emergentes poderão pôr em prática a resistência do dia a dia bem como brandir diversas “armas dos fracos” para se opor ao controlador, sem abertamente desafiá-lo através da violência.²⁵

Em coerência com a prática da resistência, a resistência legítima supõe que os protagonistas fracos (1) aceitem em parte e de forma temporária a legitimidade do controlador e (2) se aproveitem das oportunidades e dos canais autorizados dentro da ordem, para realizar ganhos relativos e contestar determinadas posturas do controlador.²⁶ A estratégia de resistência legítima poderá visar metas contrárias. Como por exemplo fortalecer a posição do estado para fins de trabalhar dentro da ordem estabelecida, ou com a finalidade de assumir uma postura hegemônica para subverter esta ordem, caso a mesma se mostre opção viável. Sendo assim, a estratégia funciona tanto para os revisionistas com metas limitadas – os que acreditam ser a ordem basicamente legítima, porém desejam um prestígio proporcional a seu poder, ou possuem

22 Veja em EDELSTEIN, David e FRAVEL, M. Taylor. *Life on the Great Power Frontier: Capabilities, Influence, and Trajectory in China's Rise*, manuscrito não publicado, Georgetown University e Massachusetts Institute of Technology, 2010.

23 BUZAN, Barry. China in International Society: Is 'Peaceful Rise' Possible?. *Chinese Journal of International Politics* Vol. 3, No. 1, 2º trimestre de 2010, p. 14.

24 Veja a noção geral de resistência legítima na política em: O'BRIEN, Kevin J. e LI, Lianjiang, *Rightful Resistance in Rural China*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

25 Veja as ideias de resistência do dia a dia bem como as armas dos fracos em: SCOTT, James C., *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven, CT: Yale University Press, 1985; Veja também FINNEMORE, Martha. Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity: Why being a Unipole isn't all it's Cracked up to be. *World Politics*, Vol. 61, No. 1, janeiro de 2009, p. 58-85.

26 Para estas duas hipóteses, veja O'Brien e Li, *Rightful Resistance in Rural China*, p. 2, 15-24.

outras reivindicações passíveis de atender sem modificações da ordem em vigor – como para os revisionistas com metas ilimitadas – aqueles que procuram subverter a ordem em vigor e que acreditam ser ilegítima e intolerável. As potências em ascensão poderão empregar a estratégia da resistência legítima para melhorar sua posição dentro da ordem estabelecida.²⁷ Este exemplo de estado não procura subverter a ordem, mas apenas obter o reconhecimento de seus direitos e prestígio dentro do sistema, e colher para si uma posição melhor como corretor do poder nas mesas internacionais de negociação. Neste caso, a reivindicação não lida com as regras essenciais do jogo, mas sim com a representação e vigência das regras, ou seja, a hipocrisia, as ciladas, injustiças e corrupção por trás da manifestação em vigor daquela ordem. Como desfecho não desejado, a estratégia de resistência legítima poderá também aprofundar a legitimidade da ordem em vigor. Visto que a estratégia dita que as potências emergentes obedeçam a regras, normas e práticas estabelecidas da política internacional e que ajam através dos canais autorizados, até os “resistentes legítimos” que inicialmente procuram subverter a ordem poderão sem querer ser pela mesma assimilados. Ou seja, o estado revisionista que utilize esta estratégia correrá o risco de se ver aos poucos em uma esparrela – de se ver emaranhado e seguro na teia de instituições multilaterais que definem a ordem liberal estabelecida.²⁸

Como alternativa, a estratégia de resistência legítima poderá refletir a meta de curto prazo de aumentar com firmeza as capacidades econômica e militar das potências emergentes, de forma que algum dia a mesma realize sua meta de longo prazo de subverter a ordem estabelecida. Neste caso, a resistência legítima posicionará o estado para posteriores e amplas mudanças do sistema, quando suas capacidades desenvolvidas permitirão um desafio direto. Então surge a pergunta: porque um estado cada vez mais poderoso e com crescimento mais célere do que seus concorrentes estabelecidos desejaria subverter o próprio sistema que o beneficia (dada sua taxa de crescimento sem igual) mais do que a outro estado? Esta indagação essencial permeia toda

27 A exigência da Alemanha Imperial por seu legítimo “lugar ao sol” é um exemplo deste tipo de reivindicação. A Alemanha não procurou subverter as regras do sistema, mas sim modificar a divisão territorial que refletia os grandes ganhos do país nas capacidades econômica e militar em relação às potências mais estabelecidas.

28 Há coerência com os argumentos encontrados em IKENBERRY G. John. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2001.

teoria hegemônica que define os poderes revisionistas como principais agentes de mudanças. A resposta é que na essência as potências em ascensão acreditam, com razão ou não, que poderiam se dar melhor sob uma ordem internacional por elas controladas.²⁹

Embora as potências emergentes não consigam a curto prazo contrapor o poder econômico e militar das potências ocidentais, aquelas já vem contestando a ordem em vigor de diversas formas. Neste sentido, as potências emergentes de modo geral reconhecem a legitimidade da ordem existente, porém procuram elevar suas vozes e prestígio dentro da ordem em vigor.

Em primeiro lugar, as potências emergentes vêm aumentando suas vozes na ordem internacional por meio do multilateralismo e da diplomacia ativa. Por exemplo, a Cúpula dos BRIC se tornou plataforma multilateral cada vez mais importante na política internacional, sendo que estes países têm desempenhado papel mais e mais ativo no palco mundial. Ademais, as organizações regionais como a *Shanghai Cooperation Organization* não apenas refletem os interesses dos países participantes, mas também fortalecem a legitimidade e influência das preferências normativas destes países.³⁰ Trata-se de um contraste com sua diplomacia passiva anterior. Por exemplo, antes de 1995 a China estava descrente do benefício na participação das organizações multilaterais regionais, preferindo no seu lugar lidar de forma bilateral com seus vizinhos e demais grandes potências. No entanto, a partir de 1995 a China tem participado ativamente das instituições multilaterais regionais.³¹

Em segundo lugar, as potências emergentes têm utilizado as instituições internacionais para a projeção do poder, em especial com relação a elaborar agendas, mediante uma estratégia de reforma gradualista. Assim sendo, ao

29 Com frequência as potências em ascensão fantasiavam sobre a ordem mundial, e neste sentido a China contemporânea não é um caso isolado. Veja, por exemplo, MINGFU, Liu. *Zhongguo Meng*: Hou Meiguo Shidai de DaGuo Siwei yu Zhanlüe Dingwei [O sonho da China: atitude de grande potência e postura estratégica na era pós-americana]. Beijing: China Friendship Publishing Company, 2010)

30 AMBROSIO, Thomas. Catching the 'Shanghai Spirit': How the Shanghai Cooperation Organization Promotes Authoritarian Norms in Central Asia. *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 8, 2008, p. 1321-1344; CHIEN-PENG, Chung. China and the Institutionalization of the Shanghai Cooperation Organization. *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 5, 2006, p. 3-14; YUAN, Jing-Dong. China's Role in Establishing and Building the Shanghai Cooperation Organization (SCO). *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, No. 67, 2010, p. 855-869.

31 SHAMBAUGH, David. China Engages Asia: Reshaping the Regional Order. *International Security*, Vol. 29, No. 3, dezembro-janeiro de 2004/05, p. 64-99.

fazer concessões de modo a ser admitida em uma grande instituição internacional como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a China procura não apenas ganhos econômicos de curto prazo, mas também um lugar na mesa de negociações para assim influenciar as regras do jogo.³² Relata-se que um embaixador chinês vociferou durante as negociações da China para admissão na OIT: “Sabemos que teremos que atuar no jogo de sua maneira hoje, porém em dez anos nós iremos formular as regras!”³³ As potências emergentes adotaram um enfoque gradualista semelhante em sua resposta à crise financeira iniciada em 2008, sendo que solicitaram aumento em sua representatividade e prestígio em instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Em terceiro lugar, as potências emergentes continuam a expandir sua influência na definição das normas para assuntos internacionais. Por exemplo, de acordo com alguns acadêmicos chineses, uma potência em ascensão como a China não deverá apenas incrementar suas capacidades materiais, mas também crescer “socialmente” dentro da sociedade internacional existente. Tal expansão exige o reconhecimento internacional como sendo legítimos, do prestígio bem como das preferências normativas das potências emergentes.³⁴ No campo da segurança, por exemplo, a China defende com zelo sua definição de guerra legítima através das instituições multilaterais, a exemplo das Nações Unidas. Citando Guo Shuyong, especialista em relações internacionais da Universidade Shanghai Jiao Tong: “A legitimidade possui um papel indispensável e importante na estruturação do comportamento político internacional, sendo que a capacidade de conduzir guerras legítimas constitui parte importante do poder nacional persuasivo.”³⁵ No tocante aos direitos humanos, a influência da União Europeia e dos Estados Unidos vem decli-

32 As lideranças chinesas destacam que o ingresso na OIT foi principalmente uma questão política e não apenas econômica. Veja em PENG, Li, *Li Peng Waishi Riji* [O diário de relações exteriores de Li Peng]. Beijing: Xinhua 2008, p. 806.

33 Citação por BERGSTEN, C. Fred em *A Partnership of Equals: How Washington Should Respond to China's Economic Challenge*. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 4, julho/agosto de 2008, p. 57-69.

34 SHUYONG, Guo, *Daguo Chengzhang de Luoji*: Xifang Daguo Jueqi de Guojizhengzhi Shehuixue fenxi [A lógica do crescimento da grande potência: um estudo sobre a ascensão das potências ocidentais sob a ótica da sociologia política internacional]. Beijing: Peking University Press, 2006.

35 Veja o debate sobre guerras legítimas e a ascensão da China em: SHUYONG, Guo. Legitimacy, War, and the Rise of China: An International Political Sociology Perspective. *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 19, No. 1, 2º trimestre de 2007, p. 47-77.

nando nos anos recentes, ao passo que as posições de China e Rússia com relação aos direitos humanos têm colhido cada vez mais votos na Assembleia Geral da ONU. O êxito de China e Rússia neste sentido reflete não apenas seu compromisso com uma rigorosa definição da soberania de estado, mas também sua superior habilidade diplomática bem como influência dentro das Nações Unidas.³⁶

A ASSIMILAÇÃO COMO PROCESSO DE DUAS VIAS: AS POTÊNCIAS EMERGENTES SERIAM FORMULADORAS DAS NORMAS OU SEGUIDORAS DAS NORMAS?

Como já debatido, as assimilação é um processo de duas vias, sendo que as potências emergentes não apenas aceitam as normas internacionais em vigor, mas também formulam a evolução normativa do sistema internacional. Os Estados Unidos e demais potências internacionais formularam com êxito a política mundial com grandes ideias a exemplo do “o capitalismo é melhor que o socialismo” e “a democracia é melhor que a ditadura.”³⁷ No entanto, recentemente as potências emergentes não ocidentais fizeram saber que não participam das visões dos Estados Unidos sobre estas questões.³⁸ Citando Bruce Jentleson e Steven Weber: “Fora dos Estados Unidos, as pessoas não acreditam mais que a alternativa para a ordem conduzida por Washington seja o caos... O resto do mundo não receia experimentar as alternativas.”³⁹

Após esta afirmação, as potências emergentes têm suas várias opiniões entre elas. Esta seção analisará o consenso e as diferenças entre as potências emergentes. As diversas visões de uma ordem futura e diversas preferências normativas conduzem a três estratégias em potencial das potências emergentes. Estas últimas poderão (1) adotar a deslegitimação e funcionar como opositoras com opinião diversa sobre como estruturar o mundo; (2) aparecer

-
- 36 GOWAN, Richard e BRANTNER, Franziska. A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN. Monografia de Política. Londres: European Council on Foreign Relations, 2008, http://ecfr.3cdn.net/3a4f39da1b34463d16_tom6b928f.pdf.
- 37 JENTLESON, Bruce W. e WEBER, Steven. America's Hard Sell. *Foreign Policy*, No. 169, novembro/dezembro de 2008, p. 43-49.
- 38 Veja em PATRICK, Stewart, “Irresponsible Stakeholders? The Difficulty of Integrating Rising Powers,” *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 6, novembro/dezembro de 2010, p. 44-53.
- 39 Jentleson e Weber, America's Hard Sell, p. 46-47.

como simpatizante do sistema em vigor e trabalhar de acordo com as atuais regras do jogo, contribuindo com sua parcela para a governança global; ou (3) continuar a se omitir em alguns dos compromissos e responsabilidades internacionais, com foco no desenvolvimento e consolidação internos, com contribuição seletiva para a governança global bem como a implementação gradativa de sua visão da ordem global.

A tendência geral guarda coerência com nossa abordagem anterior da deslegitimação e desconcentração no sistema internacional. O poder material em expansão das potências emergentes promoveu sua autoconfiança ideativa. Neste sentido, algumas das elites das potências emergentes questionam cada vez mais a inevitabilidade daquilo que consideram domínio ideativo ocidental. No entanto, há uma série de opiniões entre as potências emergentes, sendo pouco provável que haja uma modificação básica das normas internacionais, mesmo que estas últimas, de maneira inevitável, se tornem mais influentes no futuro.

As Potências Emergentes como Formuladoras de Normas

As potências emergentes, com relação a algumas questões, contestam a dominância das ideias liberais ocidentais e destacam a importância de normas como soberania, integridade territorial e não intervenção.

As potências emergentes contestam a noção de que ideias e cultura ocidentais sejam superiores às do resto do mundo.⁴⁰ Por exemplo, as lideranças chinesas e alguns de seus intelectuais ressuscitaram o interesse na filosofia e na história da ordem tradicional chinesa. O filósofo contemporâneo Zhao Tingyang sustenta que as ideias tradicionais chinesas proporcionam um melhor quadro filosófico para a solução dos problemas globais, afirmando que a teoria chinesa de Tianxia (literalmente “tudo sob o Céu”) seja simplesmente “a melhor filosofia para a governança do mundo.”⁴¹ O “império”

40 MAHBUBALI, Kishore. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nova York: Public Affairs, 2008; JACQUES, Martin, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*. Nova York: Penguin Press, 2009.

41 TINGYANG, Zhao Rethinking Empire from a Chinese Concept 'All-under-Heaven' (Tianxia). *Social Identities*, Vol. 12, No. 1, janeiro de 2006, p. 29-41. Para obter uma visão abrangente da filosofia Tianxia de Zhao, veja em TINGYANG, Zhao, *Tianxia tixi: Shijie zhidu zhaxue daolun [O sistema Tianxia: Uma filosofia para a instituição mundial]* (Nanjing, China: Jiangsu jiaoyu chubanshe, 2005).

dos Estados Unidos, de acordo com Zhao, é um modelo de governo abrangente e contraditório na política global. Zhao sustenta que as ordens imperiais do Ocidente residem sempre em reivindicações dúbias e insustentáveis de legitimidade.⁴²

Algumas elites das potências emergentes suscitam dúvidas a respeito da inevitabilidade do liberalismo democrático, da intervenção humanitária e do desrespeito com a soberania nacional. De acordo com Yan Xuetong, Diácono do Instituto de Relações Internacionais Modernas na Universidade de Tsinghua e Editor Chefe do *Chinese Journal of International Politics*, caso a China deseje superar os Estados Unidos como liderança global, a mesma deverá “exibir ao mundo um modelo aperfeiçoado de papel social.”⁴³

Quase a totalidade das potências emergentes destacam sua soberania e independência, sendo que procuram participar nas intervenções humanitárias dos assuntos mundiais. As preferências normativas pela soberania possuem efeitos expressivos no comportamento da política externa das potências emergentes. Por exemplo, durante a crise em Darfur, os interesses de Beijing eram de tal forma complexos que a preocupação com as implicações da intervenção humanitária se tornou mais crucial que o petróleo para determinar sua política em face do Sudão, e logo a China ganhou em influência sobre os estados liberais e democráticos na formulação das regras para a intervenção humanitária em Darfur, devido à ausência de vontade política no Ocidente.⁴⁴

As Potências Emergentes como Seguidoras de Normas

De determinadas maneiras, as potências emergentes continuam seguidoras das normas e a internalizar as normas internacionais. A partir desta ótica, as potências emergentes se beneficiaram da ordem liberal em vigor. Tais

42 TINGYANG, Zhao. Tianxia gainian yu shijie zhidu [O conceito de Tianxia e o sistema mundial], em YAQING, Qin, ed., *Zhongguo Xuezhe Kan Shijie: Guoji Zhixue Juan [Opiniões dos Acadêmicos Chineses sobre o Mundo: a Ordem Internacional]*. Beijing: New World Press, 2006, p. 6.

43 XUETONG, Yan. Xun Zi's Thoughts on International Politics and Their Implications. *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, No. 1, 3º trimestre de 2008, p. 159; Xuetong, Yan. How China can Defeat America. *New York Times*, 2011, p. 29.

44 LEE, Pak. CHAN, Gerald, e CHAN, Lai-ha. China in Darfur: Humanitarian Rule-Maker or Rule-Taker?. *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 02, 2012, p. 423-444.

normas liberais incluem o livre comércio, a economia de mercado, e a liberalidade do sistema internacional. A partir desta ótica, a continuidade da ordem liberal em vigor incentivou o crescimento econômico sem precedentes das potências emergentes. Trata-se de um futuro de evolução pacífica, e não de transformação dos sistemas. A distribuição unipolar de poder pelos Estados Unidos cedeu lugar a um sistema multipolar de “concerto de grande potência,” o qual porém permanece como ordem internacional dominada e administrada pelos principais estados, os quais estabelecem um sistema bastante estável de cooperação e concorrência administrada.⁴⁵

Ao promover o crescimento milagroso e a assimilação liberal, esta transição do sistema unipolar em vigor para outro bipolar ou multipolar, no qual as grande potências (antigas e novas) encontrarão maneiras de elaborar uma arquitetura de administração conjunta do sistema, sugere um caminho pacífico para o ulterior ocaso da hegemonia dos Estados Unidos. A visão de uma ordem liberal modificada supõe que a democracia e os direitos humanos, conforme suas origens no Ocidente, sejam normas válidas de forma universal. A partir desta ótica as potências emergentes, a exemplo da China, deverão continuar formando sua política interna de modo a se tornar países mais respeitados e “normais” da sociedade internacional.⁴⁶

As potências emergentes alcançaram enorme sucesso nos termos da ordem em curso, a qual os estados consideram legítima visto que beneficia não apenas os Estados Unidos mas também todo país disposto a investir no sistema e acolher suas regras. Visto que a ordem sob a liderança do Ocidente trouxe às potências emergentes oportunidades sem igual para se tornarem países mais fortes, seguros e respeitados, estes, a exemplo da China, deverão em sua maior parte adotar a ampla estratégia de “popularidade” e “transcendência,” com participação nos regimes internacionais e a construção de relacionamentos basicamente condescendentes com os Estados Unidos bem como a comunidade de países ocidentais.⁴⁷

45 Trata-se de algo semelhante à continuidade da ordem liberal proposta por G. John Ikenberry, veja: IKENBERRY, G. John. The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 3, 2011, p. 56-68.

46 YINGHONG, Shi. Fengwu Changyi Fangyanliang: Zhongguo Yinyou De Waijiao Zhexue he Shiji Dazhanlue [Possuir visão distante: A filosofia diplomática dos assuntos externos e a grande estratégia secular para a China do século 21]. *Journal of HIT (Social Science Edition)*, Vol. 3, No. 2, junho de 2001, p. 15.

47 *Ibid.*, p. 13-20.

A partir desta ótica, o liberalismo democrático possui validade universal, sendo que toda grande potência, inclusive a China, se tornará com o tempo democrática.⁴⁸ A visão da ordem liberal modificada acolhe a noção de que a democracia não seja apenas uma norma universal válida, mas também que a mesma poderá ser útil na solução de diversos problemas políticos. Yu Keping, intelectual de vanguarda chinês e personagem proeminente do *think tank* oficial da China, divulgou um ensaio muito conhecido que destaca que a “democracia é coisa boa.”⁴⁹ Esta visão destaca também que as ideias econômicas liberais como comércio, economia de mercado e globalização econômica são as chaves do sucesso de toda potência emergente.

A Improvisação: As Diferenças entre as Potências Emergentes

A flagrante dicotomia das potências emergentes em confronto com a ordem em vigor ou se tornando integrante pleno da mesma, talvez simplifique uma realidade complexa.⁵⁰ Entre estes dois extremos colocamos uma terceira visão da ordem negociada durante a transição pouco organizada para abandonar a unipolaridade – mais coerente com o processo de difusão do poder decorrente das mudanças do sistema do que com fundamento na transição do poder. Durante tal processo as potências emergentes não possuem uma visão alternativa coerente e anti-hegemônica. Em seu lugar, as potências emergentes não se põem em acordo sobre importantes questões normativas.

A primeira grande diferença entre as potências emergentes trata da democracia liberal. Algumas potências em rápida ascensão, a exemplo da Índia, são democracias ao estilo das ocidentais ao passo que outras como China e Rússia possuem regimes autoritários.⁵¹ As mesmas possuem diferentes conceitos dos padrões nacionais e internacionais para a legitimidade política.

48 Veja uma visão otimista da transição democrática da China em: LIU, Yu, e CHEN, Dingding. Why China Will Democratize?. *The Washington Quarterly*, 1º trimestre de 2012, 35 (1), p. 41-63.

49 Veja a tradução para inglês deste ensaio em: KEPING, Yu. *Democracy Is a Good Thing: Essays on Politics, Society, and Culture in Contemporary China*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

50 BARMA, Naazneen, RATNER, Ely, e WEBER, Steven. Chinese Ways. *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 3, maio/junho de 2008, p. 166.

51 GAT, Azar. The Return of Authoritarian Great Powers. *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 4, 2007, p. 59-69.

A segunda grande diferença entre as potências emergentes trata da não proliferação das armas nucleares. China e Rússia, potências nucleares reconhecidas, se opõem de modo geral à difusão das armas nucleares. Na Índia há uma atitude antagônica a respeito do regime internacional do tratado de não proliferação (TNP). A partir da ótica da Índia, as atuais normas e regras do jogo contrariam seus interesses nacionais.⁵² Outros países, a exemplo do Brasil, são ambivalentes com relação às normas de não proliferação. Em geral o Brasil se opõe ao duplo padrão sustentado pelas potências ocidentais.

Pela ótica brasileira, o regime internacional do TNP se tornou um utensílio político manipulado pelos Estados Unidos para, de forma seletiva, “impor a lei” aos estados mais fracos. Por que o Irã é o principal alvo das sanções ao passo que Israel se encontra em estado de negação nuclear? Igualmente, por que um signatário do TNP, a exemplo do Irã, é punido pela alegação de desenvolver tecnologia civil de enriquecimento, ao passo que a Índia optou por ficar fora do regime e abertamente desafiá-lo, recebe uma recompensa de Washington?⁵³

A segunda grande diferença entre as potências emergentes trata da não proliferação das armas nucleares. A China não rejeita necessariamente a legitimidade da hegemonia dos Estados Unidos.⁵⁴ Porém às vezes critica a seu modo a ordem em vigor. A China utiliza a noção de democracia contra os Estados Unidos para contestar seu comportamento hegemônico. Em que pese a promoção da democracia liberal ter sido há tempos a bandeira da política externa deste último país, os intelectuais chineses têm criticado as contradições de sua democracia liberal no país e no exterior. Na política nacional, o governo dos Estados Unidos emprega pesos e contrapesos para proteger a democracia e o estado de direito, ao passo que na política internacional o mesmo procura preservar seu prestígio predominante para agir sem constrangimentos.⁵⁵ A Rússia emprega uma atitude de maior confronto para com os

52 KENNEDY, Andrew B. India's Nuclear Odyssey. *International Security*, Vol. 36, No. 2, 2011, p. 120-153; NAYAR, Baldev Raj, e PAUL, T. V., *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*. New York: Cambridge University Press, 2003.

53 SPECTOR, Matha. Memo for Discussion: Brazilian Visions for Global Order, Reunião do Conselho Nacional de Inteligência, novembro de 12, 2010, p. 2.

54 JISI, Wang. America in Asia: How Much Does China Care?. *Global Asia*, Vol. 2, No. 2, 3º trimestre de 2007, p. 27-28.

55 JISI, Wang. Meiguo Baquan de Luoji [A lógica da hegemonia norte-americana]. in Qin, *Zhongguo Xuezheng Kan Shijie*, p. 95.

Estados Unidos.⁵⁶ A principal atitude do Brasil com os Estados Unidos parece ser “esquivar-se:” a partir da ótica do Brasil, não é bom ser visto no radar dos Estados Unidos. Logo, o Brasil colabora com os Estados Unidos em diversas questões, porém sem agir como grande aliado daquele país.⁵⁷ A Índia possui a atitude mais positiva sobre a hegemonia dos Estados Unidos por motivos de ideologia e geopolítica.⁵⁸ No tocante às questões ideológicas, a Índia sendo a maior democracia procura construir um forte relacionamento com os Estados Unidos, com base em seus valores democráticos liberais em comum. Por motivos geopolíticos, a Índia procura aperfeiçoar sua cooperação com os Estados Unidos como forma de encontrar um equilíbrio em oposição à China em ascensão. Logo, diferente das demais potências emergentes, a Índia tem sido favorável à hegemonia dos Estados Unidos.

CONCLUSÃO

Nas próximas décadas as potências emergentes não apenas modificarão a distribuição do poder expressivo do sistema internacional, mas também modificarão as normas internacionais e introduzirão novas regras de jogo. Os textos atuais têm seu foco na forma de assimilação das potências emergentes nas normas em vigor, sendo que a maneira destas de formular a evolução das normas internacionais carece ainda de estudos. O presente capítulo investigou, para tratar do desequilíbrio, as atitudes das potências emergentes em relação às normas internacionais.

Primeiro, as potências emergentes não necessariamente se opõem à variedade de normas em vigor, e por vezes são contrárias às ciladas e injustiças por ocasião da implantação das mesmas, a exemplo do livre comércio e do multilateralismo. A exemplo dos resistentes legítimos, agem como “revisionistas da reforma”: as potências emergentes procuram fortalecer seu poder e prestígio dentro da ordem em vigor sem confrontar diretamente a hegemonia e a ordem em vigor.

Segundo, as potências emergentes possuem de determinadas maneiras suas fortes preferências normativas, e procuram o reconhecimento destas

56 SHLEIFER, Andrei, e TREISMAN, Daniel. Why Moscow Says No,” *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 1, 2011, p. 122-138.

57 SPECTOR, Matha. Memo for Discussion: Brazilian Visions for Global Order.

58 FEIGENBAUM, Evan A. India’s Rise, America’s Interest. *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 2, 2010, p. 76-91.

como legítimas na sociedade internacional. Por exemplo, a maior parte das potências emergentes destaca a importância da soberania e independência, e assim hesita com frequência em dar apoio ou a participar de intervenções humanitárias. As mesmas contestam cada vez mais o domínio ideológico do Ocidente, sendo que promovem em grande parte uma visão global pluralista da ordem mundial.⁵⁹

Terceiro, as potências emergentes possuem também importantes diferenças normativas sobre diversas questões como a democracia liberal e a não proliferação de armas nucleares. Ao passo que Índia e Brasil já se tornaram democracias, Rússia e China continuam a manter sistemas autoritários. Por razões distintas, estas potências emergentes adotaram posturas diferentes quanto à não proliferação de armas nucleares.

As preferências normativas de diversas potências emergentes formularam o processo das questões políticas essenciais na governança global. Por exemplo, a decisão recente da China de se juntar à Rússia para vetar a resolução sobre a Síria no Conselho de Segurança da ONU, ilustra as implicações políticas das preferências normativas das potências emergentes. O veto não apenas conduziu ao malogro da mais recente tentativa de pressão sobre o regime de Assad para pôr fim a suas ações, mas também prejudicou as relações da China com o Ocidente e com a Liga Árabe. No caso da Síria, as questões normativas como direitos humanos, democracia e soberania são assunto de calorosos debates na comunidade internacional. O veto de Rússia e China destacou as divisões normativas no sistema internacional. A decisão da China se fundamentou em dois principais motivos. Primeiro, o veto pretendia fortalecer a cooperação política entre China e Rússia. A Rússia se opôs à resolução e a China aparentemente decidiu ser melhor não prejudicar suas relações com os russos, e não arriscar a perda do apoio russo no futuro, quando fosse necessário para Beijing. O segundo motivo de Beijing a favor do veto reside na hostilidade ideológica, pelo Partido Comunista Chinês, às transições democráticas. Desde que a Primavera Árabe derrubou duradouras ditaduras no Oriente Médio, o Partido Comunista Chinês não economizou esforços em retratar os acontecimentos da região através de uma ótica bastante negativa. Com receio de uma convulsão semelhante na China, o partido intensificou sua censura bem como a perseguição dos dissidentes. Desbançar o regime de

59 ZHANG, Xiaoming. China in the Conception of International Society: The English School's Engagements with China. *Review of International Studies*, Vol. 37, No. 2, 2011, p. 763-786.

Assad, em especial como resultado de decisão do Conselho de Segurança, seria capaz de inspirar a oposição favorável à democracia – em Beijing como em Moscou.⁶⁰

Existe um dilema para as potências ocidentais. De um lado, o Ocidente deverá colaborar com estas potências emergentes com o fim de tratar das preocupações em comum nas questões globais, a exemplo das mudanças climáticas e a crise financeira internacional. No entanto, o Ocidente se preocupa também com as possíveis reivindicações por parte das potências emergentes, relativas à ordem liberal em vigor e capitaneada pelo Ocidente. As potências emergentes não se opõem necessariamente, o que já foi mencionado, a todas as normas liberais em vigor. Por vezes se opõem às deficiências nas implantações destas normas. Importante também reconhecer que há uma série de pontos de vista entre as potências emergentes a respeito das questões normativas, sendo que as diversas opiniões entre as mesmas continuarão a restringir sua solidariedade, reduzindo sua perspectiva de construir uma coalizão coerente e anti-hegemônica. Tais divisões ideológicas irão também limitar a perspectiva e eficácia da governança global no futuro previsível.

Xiaoyu Pu é *postdoctoral fellow* na Universidade Princeton-Harvard da China e do *World Program* na Universidade de Princeton. Sua pesquisa já apareceu ou aparecerá em breve em publicações como *International Security (Segurança Internacional)*, *The China Quarterly*, *The Chinese Journal of International Affairs*, *World Economics and Politics* e também em volumes editados. Xiaoyu Pu recebeu o título de PhD em ciências políticas pela Universidade de Ohio State em 2012.

60 PEI. Minxin. Why Beijing Votes with Moscow. *New York Times*, 7 de fevereiro de 2012, citação de: <http://www.nytimes.com/2012/02/08/opinion/why-beijing-votes-with-moscow.html>.



As potências em ascensão e mudanças na “Ordem Financeira Global”

33

MIKKO HUOTARI
THILO HANEMANN

APRESENTAÇÃO¹

China, Índia, Rússia e outras economias em ascensão se tornaram grandes protagonistas em uma série de setores da concorrência global. Estima-se que a crescente autonomia econômica e poder de fogo financeiro destes (novos) centros do poder irão alterar de maneira fundamental a “ordem financeira global.” Com efeito, as mudanças na governança financeira global já se acham bastante visíveis. Um Grupo dos Vinte (G20) mais amplo substituiu o G7 como comitê de direção financeira do mundo, sendo que as duas instituições dominantes do atual sistema – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) – passam por amplas reformas. Porém a tendência inexorável rumo à multipolaridade vai além de apenas a camada externa da governança multilateral e abrange toda forma de relações financeira e monetária. A crescente integração dos sistemas financeiros das potências em ascensão, maior presença global de suas empresas multinacionais

1 Em destacada co-produção discursiva de pesquisa de investimentos, academia e formulação de políticas, surgem novas terminologias para captar os “novos importantes protagonistas.” Candidatos e siglas em profusão. Veja Hurrell (2006, p. 1) para bons motivos para focar nos países BRIC (China, Índia, Rússia e Brasil) Utilizaremos o termo “potências em ascensão” intercambiável com “potências emergentes” e “BRIC” para estes quatro países, quando não indicado em contrário. A África do Sul (“S”) cujas atividades não relatamos em detalhe, foi convidada a integrar o grupo em sua Cúpula de Sanya (China) em 2011.

(MNCs) bem como o peso maior de seus bancos e demais instituições financeiras na condição de “corretores do poder” (Subacchi, 2008, p. 493) também irão desafiar a ordem vigente por baixo. Nossa análise que segue fornece uma visão geral do atual papel dos países BRIC e seu potencial de contestar os parâmetros das relações financeira e monetária globais. Começaremos por desenhar os caminhos de mudança na ordem financeira global (1) e as pré-condições para a projeção do poder (2), para depois analisar até que ponto os países BRIC se enquadram nestes critérios, ao avaliar seu crescente poder financeiro de mercado (3). A seguir, iremos descrever as tentativas contínuas de reformas das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) e o papel do poder emergente neste processo (4). Fora do sistema multilateral de governança financeira global, acompanharemos as realizações das potências emergentes visando à definição das alternativas para financiar crises e subsidiar o desenvolvimento (5) bem como os padrões mutantes das relações monetárias internacionais. Por fim, avaliaremos resumidamente o futuro potencial da coalizão dos BRIC com relação à cooperação entre as potências emergentes em finanças globais (7).

CAMINHOS DE MUDANÇA NAS ESTRUTURAS FINANCEIRA E MONETÁRIA GLOBAIS

A crise das hipotecas de baixa qualidade de 2008-2009, nos Estados Unidos, e a crise da dívida soberana na Europa propagou ondas de choque em todo o sistema financeiro global, e ainda nestes dias ameaça as redes globais de interdependência financeira. Contra este pano de fundo, a noção de uma “Ordem Financeira Global” que fornece permanência, legitimidade e equilíbrio parece cada vez mais mal interpretada. Com exceção das épocas intermitentes de calma, esta “ordem” jamais inspirou a estabilidade global e com certeza não foi época de oportunidades e benefícios iguais. Os padrões de interação financeira global e os sistemas das IFIs ainda lembram a hierarquia dos Estados posicionados em volta dos Estados Unidos e demais economias do G7. Ao mesmo tempo, a gradativa perda de controle das finanças globais pelo setor público criou dúvidas sobre a capacidade dos governos de mostrarem autoridade nesta atividade. No lugar de ser *internacional*, nos últimos 30 anos o sistema mundial de finanças se tornou mais e mais de natureza global e privado (Strange 1996, p. 5, Germain 2009, p. 675). No entanto, na contínua recalibragem do relacionamento entre autoridades pública e privada, crescendo como as potências tradicionais em diversos

graus para governar as “fontes, usuários e intermediários do capital” (Subbachi 2008). Logo, as políticas econômicas que acionam mecanismos de influência indireta, desempenham um importante papel para as potências em ascensão competirem em “poder financeiro.”

Vizinho das redes de finanças globais, um sistema monetário internacional em seu sentido rigoroso “não existe mais” (Mateos y Lago 2009, p. 5).² As políticas monetárias individuais e os padrões globais de fluxos de capital apenas estabelecem um conjunto frágil de sistemas monetários e combinações de moedas. A estrutura atual de blocos de moeda flutuante ainda se vale do prestígio do dólar como “a moeda internacional de primeira linha” do comércio global e das reservas (Helleiner 2009, p. 86).³ As potências emergentes avaliam tais estruturas e neste sentido suas próprias opções políticas, através de sua capacidade de fornecer estabilidade externa e acesso à liquidez, bem como através do custo do emprego de determinadas moedas em operações e reservas internacionais.

Acha-se integrado nas instituições internacionais um conjunto de convenções, regras e instrumentos de política de modo a administrar e sustentar estruturas e interações financeiras globais de relativa estabilidade. FMI, BM, Banco de Compensações Internacionais (BIS) e G20, com seu Conselho de Estabilidade Financeira (FSB), constituem os elementos chave desta arquitetura de governança global multilateral. Aqui, os caminhos da potencial influência das potências emergentes incluem reformas e iniciativas que dizem respeito à representação bem como ao conteúdo das políticas. Como alternativa, poderiam tentar implantar alternativas e contornar ou até obstruir o funcionamento destas instituições.

A CRESCENTE AUTONOMIA DAS POTÊNCIAS EM ASCENSÃO COMO PRÉ-CONDIÇÃO PARA A INFLUÊNCIA

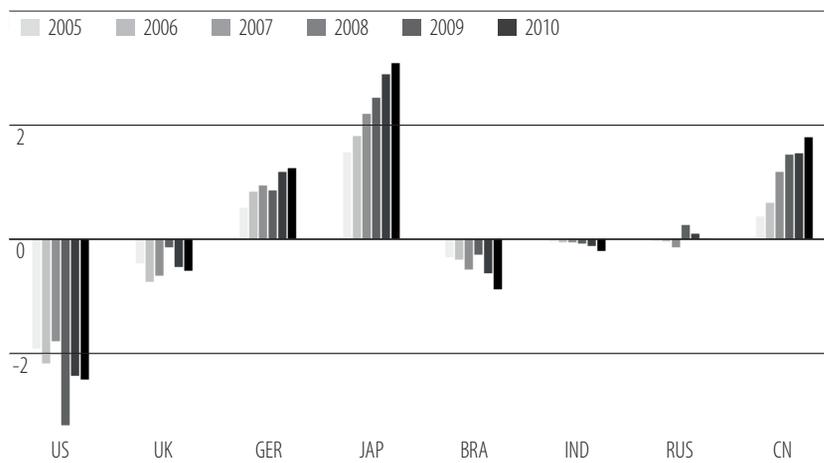
Um determinado grau de autonomia econômica e financeira é pré-condição fundamental para potências em ascensão exercerem alavancagem além dos episódios isolados de influência relacional (Cohen 2006, p. 32). Porém, a auto-

- 2 O FMI define o sistema como de “combinações oficiais relativas ao balanço de pagamentos – taxas de câmbio, reservas e regulamentação dos pagamentos correntes e fluxos de capital” (FMI, 2010).
- 3 Esta versão do SMI recebeu o nome de “Bretton-Woods II” (Dooley et al., 2009) denotando uma “relação simbiótica entre as questões principais e detentores de reservas em moedas internacionais (Dorrucci/McKay, 2011, p. 5).

nomia é conceito ambivalente: espaço político ao tratar de restrições financeiras e insuficiências para pagamentos se conseguem apenas ao manobrar entre diversas “configurações de dilemas” (Aizenmann et al. 2008, p. 64). De forma simples, no limiar entre autonomia e influência, a proteção deverá estar equilibrada com franqueza e a “saudável assunção de riscos” (WEF 2009, p. 15).⁴ As potências emergentes necessitam se isolar das crises e da pressão externa, em que pese sua maior integração no sistema financeiro global.

A situação acumulada líquida “credora” ou “devedora” é indicador ambíguo para a *influência* financeira internacional (Drezner 2009, p. 43, Chin/Helleiner, 2008, p. 88). Com certeza, o endividamento mais ou menos modesto dos BRIC bem como a “reversão de papel” no tocante aos ativos e passivos externos indicam a *autonomia* “recém atingida” (Prasad, 2011). Não obstante, adotando como referência a posição líquida internacional de investimentos (NIIP), apenas a China poderá dizer-se “credora” significativa entre os BRIC (figura 1).

Figura 1. Posição Líquida de Investimentos Internacionais
US\$ trilhões, 2005-2010 G4 vs BRIC

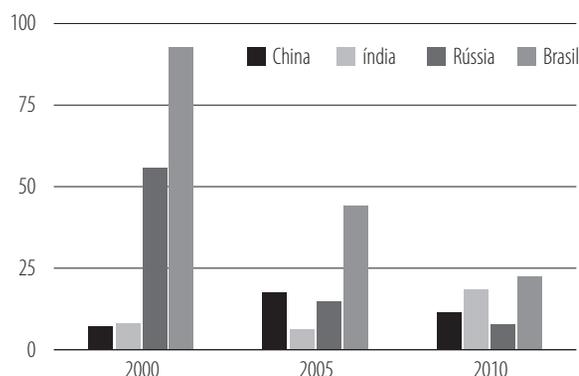


Fonte: FMI.

4 O “subdesenvolvimento” financeiro é visto em grande parte como obstáculo ao crescimento econômico (WEF 2010, p. 14). No entanto, as correlações amplas e históricas entre desenvolvimento financeiro e crescimento devem ser qualificadas, em especial porque parecem enfraquecer-se devido à crescente incidência das crises financeiras dos últimos vinte anos (Rousseau/Wachtel, 2011). Para maiores qualificações, veja Arestis/Demetriades (1997) e Reid (2010, p. 16), entre outros.

Embora Índia e Brasil em especial possuam pequenos déficits em conta corrente, uma década de saldos positivos continua a assinalar a autossuficiência dos países BRIC, no tocante às necessidades de realizar empréstimos internacionais.⁵ Em especial, suas enormes reservas de divisas compensam com facilidade o valor da dívida de curto prazo.

Figura 2. Dívida de curto prazo em % das Reservas



Fonte: FMI.

A crise financeira global serviu como prova de flexibilidade em crises e autonomia dos países em todo o mundo. Entre 2008 e 2009 uma série de mercados emergentes registrou enormes perdas nas reservas de divisas. Entre eles Rússia (37%), Índia (21,7%) e em menor grau Brasil (9,6%) (Prasad 2011, p. 6). Porém em 2011 todos (ainda) constavam entre os dez maiores detentores mundiais de divisas. Os quatro países BRIC passaram pela crise com fundamentos macro bastante fortes – posições favoráveis no balanço de pagamentos e solidez fiscal (Nanto 2009, p. 51). Brasil e China em especial se beneficiaram com os baixos passivos dolarizados, baixa dívida fiscal e privada, bem como um bom balanço no setor de serviços financeiros. As diferenças de desempenho durante a crise resultaram em grande parte das virtudes e dos vícios dos respectivos sistemas financeiros, notadamente no setor bancário. O risco financeiro de Brasil, China e também Índia frente à débâcle era pouco expressivo. O efeito foi indireto em grande

5 Veja Setser et al. (2005) sobre os (não) riscos da situação de grande devedor (dos EUA).

parte – embora severo – através dos canais comerciais (Chin et al. 2011, p. 90). Com a Rússia imobilizada por um aperto de crédito e quebras de bancos (Popescu, 2011), e com a Índia lidando com saídas maciças de investimentos estrangeiros (Vashisht/Pathak, 2009), nenhum dos quatro BRIC foi obrigado a adotar políticas fiscais expansionistas com o auxílio do FMI ou do Banco Mundial.

O PODER DE MERCADO FINANCEIRO NOS MERCADOS EMERGENTES: INTENÇÃO, CAPACIDADE DO SISTEMA E ATUAÇÃO DE MÚLTIPLOS AGENTES

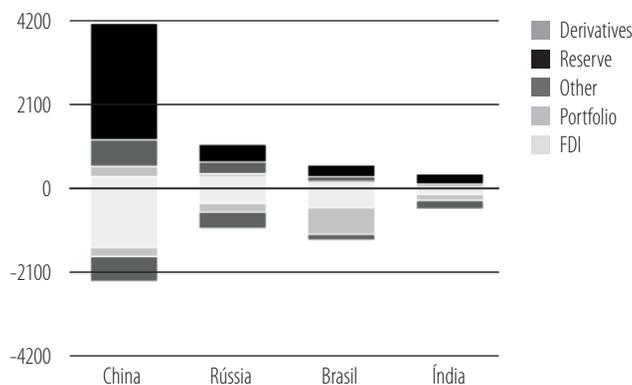
A passagem das potências emergentes da autonomia relativa para a influência nos mercados financeiros globais se rege por quatro fatores essenciais: além da exigência básica de recursos financeiros, seu potencial de alavancagem dependerá da intenção estratégica, a capacidade do sistema financeiro e a “atuação de múltiplos agentes.” É importante este conceito de “atuação de múltiplos agentes” na medida em que a influência nas finanças globais tem origem em grande parte no comportamento de mercado dos agentes subnacionais e transnacionais os quais – contrariando a prática usual – não podem ser classificados de “poder nacional.” Na medida em que a atuação dos corretores do poder se credita a seus respectivos países de origem, com benefício a “seus” governos e aos quais criam canais de influência econômica ou até política, devem ser avaliados caso por caso (Huotari 2012^a, p. 19).

No tocante a recursos financeiros, os países BRIC em grupo já se tornaram exportadores líquidos de capital. No entanto, em comparação com as economias avançadas, os ativos e passivos externos brutos dos países BRIC continuam pequenos (Figura 3). A China detém ativos externos igual a cerca de dois terços do Japão e de um quinto dos Estados Unidos. Ademais, apenas a metade dos ativos externos de cada país BRIC acha-se em FDI, carteiras ou outros investimentos (os quais representam a maior parcela dos ativos estrangeiros das economias avançadas).

Porém a mudança será rápida, e significará a modificação fundamental do centro de gravidade das finanças globais. O expressivo acúmulo de capital pelos BRIC se transforma cada vez mais da autoproteção em investimento regional, direcionado aos investimentos globais. Com capacidade de alocar enormes quantidades de capital além de suas fronteiras, os governos e seus “corretores do poder” se posicionaram como novas fontes de liquidez global.



Figura 3. *Composição da Posição de Investimentos Internacionais US\$ milhões BRIC (2010)*



Fonte: FMI.

O objetivo estratégico dos governos na economia política global se apresenta em diversas roupagens – desde a promoção do liberalismo global dos mercados livres, que permite às multinacionais e aos agentes financeiros penetrarem e florescerem nos mercados globais, até o “capitalismo de Estado” com diversos graus de planejamento e controle.⁶ Na última década, todos os países BRIC implantaram estratégias para revigorar os diversos elementos de seu poder financeiro, promovendo a competitividade global de “seus” corretores do poder. Os Fundos de Riqueza Soberanos (SWF) que flutuam “nos limites entre as altas finanças e a alta política” possuem clara ligação com as intenções dos governos das potências em ascensão (Drezner, 2008, p. 3). As autoridades públicas de China, Rússia e Brasil já constituíram alguns SWFs que controlam crescentes volumes de capital, ao passo que a Índia ainda não colocou em marcha seu projeto de fazer o mesmo.⁷ Embora as preocupações com o “emprego político” destes instrumentos financeiros híbridos não terminará com facilidade, estes veículos são em sua maioria instrumentos que permitem estratégias de investimentos mais viradas para o risco (ibid.). Ao mesmo tempo, as intenções dos países BRIC continuam como “visões” e carecem de coerência e de determinação estratégica. Por exemplo, no caso das saídas de investimentos externos

6 Diversos graus de políticas estratégicas econômicas e financeiras são bastante comuns também nas economias liberais de mercado. Um recente exemplo nos Estados Unidos foi o esforço de reforçar a competitividade do Eximbank (GAO, 2012).

7 Veja: <http://www.indianexpress.com/news/gom-gives-green-signal-to-sovereign-wealth-fund/871121/> (acessado em 12 de março de 2012).

diretos (OFDI), o apoio governamental às atividades de investimento de “suas” MNCs varia de forma expressiva entre os quatro países. A ampla orientação estratégica da China resultou em uma política mais refinada bem como estrutura institucional de apoio a investimentos, financiamentos, administração de riscos e regulamentação.⁸ No caso de Rússia, Brasil e Índia, salvo as metas visionárias e os objetivos ambiciosos de internacionalização de suas MNCs, o apoio governamental aos OFDI acha-se bastante fraco.⁹

Além das intenções estratégicas, a sustentabilidade do poder financeiro dos países BRIC dependerá em grande parte de seu desenvolvimento financeiro interno. Além de seu grande porte, os quatro países BRIC procuram com afino aperfeiçoar a capacidade e eficácia de sua infraestrutura financeira. Contudo, de acordo com o *WEF Financial Development Index*, apenas China e Brasil lograram algum progresso entre 2008 e 2011 neste sentido (WEF, 2011). Beijing conseguiu colocar a China continental no grupo dos vinte sistemas “mais desenvolvidos,” ao passo que Hong Kong, seu cada vez mais integrado “posto avançado” ultrapassou Estados Unidos e Reino Unido e já lidera o grupo desde 2011. O progresso do Brasil foi rápido (2011: 30º lugar) porém acha-se atrás da China. A pontuação de Rússia e Índia regrediu nos últimos três anos, 39º e 36º respectivamente. Como centros nevrálgicos dos sistemas financeiros, os estados BRIC se digladiam no desafio contra o domínio dos atuais centros financeiros globais (GFC) e concorrem com seus próprios centros. A exemplo da ausência do constante apoio governamental aos OFDI, há uma enorme lacuna entre ambição e implementação, em se tratando de Rússia e Índia.¹⁰ No entanto, Beijing não tardou em intensificar a cooperação entre a administração da cidade, as autoridades monetárias e o setor financeiro em

- 8 Veja Rosen e Hanemann (2009), para uma perspectiva das políticas chinesas de globalização e de campeões nacionais, a estrutura das saídas de investimentos externos diretos e sua liberalização.
- 9 Durante muito tempo os OFDI eram apenas o resultado da fuga de capitais, e ao contrário de que se acredita, o apoio do estado aos OFDI da Rússia está pouco desenvolvido e utiliza apenas alguns instrumentos de política (Kutsnetsov, 2011). As OFDI da Índia também resultam de iniciativas privadas e sem a efetiva coordenação com o governo (Hattari/Rajan 2010, p. 513). A liderança do Brasil, de igual forma, continua focada na criação de protagonistas globais, não havendo política pública coerente por trás destes esforços (Campanario et al., 2011).
- 10 Em 2007 o governo indiano analisou as maneiras de “Tornar Mumbai um Centro Financeiro Internacional”, o que aparentemente não foi bem sucedido. Em janeiro de 2011 o presidente da Rússia declarou que o projeto de transformar Moscou em GFC significaria a “presença da Rússia na economia mundial;” veja <http://english.ruvr.ru/2011/01/28/41766320.html> (acessado em 2 de março de 2012).

Hong Kong.¹¹ Em janeiro de 2012, as autoridades econômicas chinesas reorientaram suas metas estratégicas e definiram Xangai para ser o GFC “continental” já em 2015, e divulgaram demais medidas de apoio.¹²

Quadro 4

	Class. GFCI (2007)	Class. GFCI (2012)
Hong Kong	3	3
Xangai	24	8
Beijing	36	26
Shenzhen	-	32
São Paulo	-	50
Rio de Janeiro	-	53
Mumbai	39	64
Moscou	45	65

Índice dos Centros Financeiros Globais dos GFC dos BRIC
(Fonte: <http://www.longfinance.net/fcf-gfci.html>)

Passando da capacidade do sistema para a atuação mais tangível e os canais do fluxo financeiro, os bancos das potências em ascensão desempenham papel essencial de intermediação na infraestrutura interna e na condição de agentes credores (globais). Os bancos de controle público contribuem com 40% (Brasil) e mais que 75% (Índia) dos ativos totais do setor bancário (Jaeger, 2011). Os maiores bancos dos países BRIC são governamentais ou controlados pelos governos, havendo sinais de maior liberalização.¹³ Entre os mais importantes bancos do mundo, os quatro maiores bancos do Brasil em conjunto representam uma parcela expressiva da capitalização de mercado dos bancos globais, ao passo que os bancos russos e indianos possuem um papel de menor porte. No sentido de capitalização de mercado também, a China está à frente dos demais países BRIC, bem como na quantidade total e em ativos totais.

11 O principal objetivo desta cooperação é cumprir as prioridades estratégicas do 12º plano quinquenal nacional, de incentivar a internacionalização da moeda chinesa (veja a seguir).

12 Veja: <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20120129-705268.html> (acessado em 2 de março de 2012).

13 Há grande discordância nos textos sobre os prós e contras da participação governamental nos bancos (Andrianova et al. 2010).

Quadro 3

Class.	País	Ativos Totais US\$ bi	Qtde. de bancos dos 50 mais
1	JP	10469,91	5
2	UK	9493,23	5
3	CN	9354,17	6
4	US	9200,41	5
5	FR	6179,98	6
6	DE	3780,37	4

Soma dos ativos totais dos bancos do país entre os 50 mais globais
(Fonte: www.gfmag.com, em setembro de 2011)

O crescente poder de fogo dos veículos de investimentos governamentais realça as potências emergentes como investidores e credores globais. Não há dúvida que os SWFs da China estão na dianteira. Em conjunto, entre os SWFs não provenientes das receitas de exportação das *commodities*, estes respondem por mais de 50% dos ativos globais totais.¹⁴ Com estas novas fontes de financiamento, os padrões de dependência financeira irão mudar em favor dos BRIC, principalmente da China. Esta forma de poder concentrado de fonte de recursos conduz também à (re) nacionalização explícita da concorrência de mercado, e no mínimo aumenta o potencial de negociação para os países de origem.

Quadro 2

	Qtde.	Ativos Totais US\$ bi
CN	4	1147
RU	2	149,7
BR	1	11,3
IN	projetado	10

Fundos de Riqueza Soberanos dos países BRIC em 2012
(Fonte: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>)

14 A empresa de investimentos SAFE administra US\$ 567 bilhões, sendo que por ocasião de uma recente injeção de capital a CIC, constituída em 2007, aumentou os ativos totais para US\$ 460 bilhões (SWFI, 2012).

Visto que nos países BRIC o apoio governamental e a intensidade do controle sejam variáveis, as atividades globais de investimento das empresas chinesas, brasileiras e indianas com frequência serão atribuídas a seus países de origem e reforçarão seu reconhecimento como potências financeiras.¹⁵ No tocante aos volumes dos FDIs, as MNCs russas continuam a fonte mais constante dos FDIs entre as potências emergentes. No entanto, a partir de quase nada, as empresas chinesas são atualmente a fonte mais importante dos fluxos dos FDIs.¹⁶ Comparados com os declínios dos fluxos de saída de Brasil e Rússia, os FDIs de China e Índia não foram afetados pela crise recente. Com a redução dos FDIs dos países desenvolvidos, a relevância global dos fluxos dos OFDIs Sul-Sul – em especial entre os BRIC¹⁷ – teve aumento acentuado.

Quadro I

	2000	2007	2008	2009	2010	Total 2000-2010
UK	233,3	272,3	161,0	44,3	11,0	1151,6
BR	2,2	7,0	20,4	-10,0	11,5	72,2
IN	514	17,2	19,3	15,9	14,6	92,0
RU	3,1	45,9	55,5	43,6	51,6	265,5
JP	31,5	73,5	128,0	74,6	56,2	590,4
CN	0,9	22,4	52,1	56,5	68,0	251,2
DE	56,5	170,6	77,1	78,2	104,8	766,9
US	142,6	393,5	308,2	282,6	328,9	2379,6

Saídas de IDE US\$ bilhões 2000-2010 (Fonte: CNUCED)

- 15 Estas previsões têm por base os indicadores brutos, a exemplo dos FDIs/GDP e o índice dos FDIs *per capita* bem como a avaliação qualitativa de intenção e capacidade governamental.
- 16 Em 2009 e 2010 os fluxos globais chineses de saída dos FDIs eram o sexto e quinto maior, respectivamente, sendo que para 2012 podemos esperar a reversão dos FDIs líquidos da China.
- 17 Ao passo que os FDIs globais da África do Sul sejam pouco significantes, o país é de longe o maior investidor estrangeiro da África e domina 80% dos investimentos nos países SADC, possuindo 40% para o continente, o que deixa na sombra EUA, China, Índia e Brasil. Veja: <http://allafrica.com/stories/201203300492.html> (acessado em 8 de abril de 2012).

Os países BRIC se tornarão uma expressiva fonte de investimentos em uma série de países de baixa renda (Mlachila/Takebe 2). Em conjunto, os países em desenvolvimento já respondiam por 34% (estimados) dos OFDI em 2010, em comparação com 24% em 2007 (Aykut, 2012). Ao passo que a Índia poderá tomar o lugar da China como importante fonte de “novas multinacionais” a médio prazo (Khan, 2012, p. 15); nos próximos cinco anos serão as MNCs chinesas que contribuirão mais para o poder financeiro de seu país de origem.

TENTATIVAS DE REFORMA NAS ATUAIS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

Além do poder do mercado financeiro, o segundo maior canal do exercício de influência pelas potências em ascensão sobre as estruturas globais financeiras e monetárias está na reforma da arquitetura de governança financeira multilateral. Durante a crise de 2007-2008, o G20 foi eleito o foro principal para coordenar um nível sem precedentes de política internacional, com base na igualdade formal institucional. Esta abordagem bastante abrangente representa uma modificação de paradigma na condução das questões financeiras globais e abre novos canais de influência, não apenas para os países BRIC. Além de sua anuência a diversas medidas *ad hoc* para combater a crise, se destacam duas grandes decisões das lideranças do G20: colocaram na linha de frente a supervisão e regulamentação financeira e anunciaram reformas nas IFIs.

Foi criado o Conselho de Estabilidade Financeira durante a Cúpula de Londres de 2009, para servir como o 4º pilar de governança econômica global (Geithner, 2009), porém “apenas” com mandato macroprudencial e despida de forma jurídica tangível ou de poder formal (Lombardi 2011, p. 19). Além dos países do G7, apenas Rússia, Brasil, Índia e China ganharam cada um três assentos no conselho – o que testemunha o reconhecimento de sua importância e voz. Em decorrência do processo de reforma do G20, os principais Órgãos de Normatização incluídos no FSB, ampliaram também sua Sociedade a incluíram os países BRIC.¹⁸ Além da questão de representação, a identificação do poder nos detalhes técnicos de supervisão e normatização é difícil. De acordo com Helleiner/Pagliari (2011), a inclusão das potências em

18 Helleiner/Pagliari (2010) oferecem maiores detalhes sobre as reformas dos órgãos regulatórios internacionais, como a Comitê de Basileia de Supervisão Bancária.

ascensão nos “pequenos clubes regulatórios” outorga às mesmas apenas um determinado grau de “poder de autonomia.” Em comparação com a década passada, elas irão influenciar cada vez mais a agenda do projeto de normas internacionais. No entanto, até o presente há poucos sinais de que países como a China empregarão seu recém adquirido prestígio para enfrentar o *status quo* da regulamentação financeira internacional (Walter 2011).

O segundo aspecto importante dos esforços do G20 tem a ver com a reforma dos dois “pilares Bretton Woods.” Apesar da crescente autoconfiança e da deselegância dos BRIC, a abrangência de seus esforços é certamente pouco revolucionária. Grande parcela das mudanças foi provocada pela burocracia das próprias IFIs e pelos países que continuam a dominar estas instituições. Na condição de beneficiários de uma série de aspectos deste sistema de governança, a “sede de mudança” está restrita entre os países emergentes (Del Tedesco-Lins, 2011, p. 29), mesmo que estejam presentes, ou lembradas em muitos países, as amargas memórias da intromissão do FMI e do BM. Os pedidos de reforma tratam basicamente de representação e voz, em parte de substância política, porém não do valor da cooperação institucional multilateral em si. As reformas introduzidas pelo Banco Mundial desde outubro de 2008 foram uma “notável realização diplomática (Vestergaard, 2011, p. 60), que de forma alguma alteraram as estruturas de então.” A modificação marginal do poder de voto no conselho executivo (~5%) foi resultado de uma reclassificação dos países. Os Estados Unidos (15,85%) agem ainda como poder de veto de fato, visto que as principais decisões devem ser tomadas com 85% de maioria.¹⁹ As reformas mais essenciais foram atrasadas, muito embora alguns países como a China (e demais países BRIC) aumentaram suas contribuições financeiras. A China, por exemplo, ultrapassou a Alemanha como terceira maior acionista. O reconhecimento adicional da influência crescente da China está refletida na nomeação do cidadão chinês Justin Lin para vice-presidente sênior e economista chefe em 2008. Brasil e Índia precisam esperar ainda um assento permanente no conselho de administração, já concedido à China e à Federação Russa. Em abril de 2012 o “fim das reivindicações da hereditariedade para o posto maior (...) no Banco Mundial” (Hurrell 2010, p. 63) não pareciam prováveis.

Em abril de 2008 o Conselho de Governadores do FMI anunciou um conjunto ambicioso de “reformas de longo alcance” com o propósito de

19 O poder de voto é relevante nas IFIs, embora seus conselhos normalmente decidam por unanimidade (Woods, 2010, Vestergaard, 2011).

recuperar a “credibilidade e legitimidade.”²⁰ No futuro FMI, os países BRIC estarão entre os dez maiores acionistas do Fundo e exercerão o respectivo poder de voto. À China corresponderá a terceira maior cota de contribuição no Fundo. Mais “novos mecanismos de empréstimos” (NAB), empréstimos bilaterais e compras de notas totalizam uma ponderável parcela da capacidade de financiamento do FMI.²¹ Embora as volumosas contribuições pelos países BRIC (China principalmente) não possuam ligação direta com o poder de voto nas tomadas de decisão do FMI, a capacidade de aportar recursos quando necessário vem a ser outra dimensão mais indireta e informal de influência na instituição (Grabel, 2010, p. 4). O aditamento projetado da estrutura de governança, o qual retirará a categoria de diretores indicados e passará a um conselho eleito de diretores executivos, poderá ser interpretado como outra pequena contribuição a um campo de jogo nivelado. No entanto, os Estados Unidos ainda definem a eleição dos governadores com seu poder de veto de fato. Não parece provável que esta estrutura básica irá mudar com a próxima rodada de ajustes de cotas, a ser finalizada em 2014. Em 2011, os BRIC perderam a oportunidade de entrar em acordo sobre um candidato em comum para o cargo de diretor gerente do FMI. Logo, o mais alto cargo do FMI entre os BRIC será dado mais uma vez a um chinês.²²

Embora o *modus operandi* do FMI e do Banco Mundial com certeza não vá sofrer grandes modificações, as mudanças institucionais gradativas conduzirão a alterações na substância das políticas das IFIs, alinhando-as mais com os interesses e abordagens das potências emergentes. Um marcante exemplo da influência das potências em ascensão através de seu pessoal nas IFIs foi a tentativa do economista chefe chinês de repensar o valor das políticas industriais ativas, assim confrontando a corrente de pensamento geral do BM (Green 2010). O FMI, além de mudanças na concessão de crédito e mais o objetivo de implantar um quadro de supervisão mais

20 Alguns dos aumentos *ad hoc* nas cotas e ações com voto das “economias dinâmicas” entraram em vigor já em março de 2011. A 14^a revisão geral das cotas deverá ainda ser implementada. Talvez até janeiro de 2013 terá entrado em vigor o novo conjunto de ações com voto bem como os Estatutos do Fundo.

21 No início os BRIC relutavam em contribuir, visto que estes empréstimos poderiam ser interpretados como a “aceitação implícita do *status quo* institucional” e atrasar a reforma das cotas (Woods, 2010).

22 Zhu Min – Diretor Gerente Adjunto desde julho de 2011 – foi o primeiro cidadão chinês no histórico do FMI a ocupar um cargo de administração tão elevado.

integrado²³, propôs também novas diretrizes de controles de capital em abril de 2011. Entretanto, as conclusões da última cúpula do G20 em novembro de 2011 incluíram o endosso do projeto de pesquisa liderado por Brasil e Alemanha relativo à administração de fluxos de capital, o que sugere um espaço político mais amplo para o emprego de controles de capital.²⁴ Sintomático da nova incoerência nas estruturas financeiras globais, a pergunta continua em aberto, quando e até que ponto o FMI de fato transformará as novas instruções vindas do G20 em políticas de fato do FMI.

Quadro 5

País	FMI (projetado para janeiro de 2013)		Banco Mundial (BIRD, 2010)	
	ação c/voto	mudança total	ação c/voto	Mudança total
US	16,5 %	-0,5%	15,85 %	-0,51 %
JP	6,138%	+0,1 %	6,84 %	-1,01 %
CN	6,071 %	+3,143 %	4,42 %	+1,64 %
DE	5,308 %	-0,66%	4 %	-0,48 %
UK	4,024 %	-0,75%	3,75 %	-0,55 %
FR	4,024 %	-0,75 %	3,75 %	-0,55 %
SA	3,210 %	-1,2 %	2,77 %	-0,01 %
IT	3,016 %	-0,226 %	2,64 %	-0,14 %
IN	2,629 %	+0,713	2,91 %	+0,13 %
RU	2,587 %	-0,147 %	2,77 %	-0,01 %
BR	2,218 %	+0,816%	2,24 %	+0,17 %
CA	2,214 %	-0,714	2,43 %	-0,35 %

FMI: Projeção após 14ª Emenda Geral (2013) vs “Pré-Cingapura” (2006)

Fonte: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf

23 Desde 2009 o FMI implementou uma série de linhas de crédito elaboradas conforme os interesses dos países dos mercados emergentes e LICs, de modo a evitar o preconceito ligado aos empréstimos do FMI. Os critérios de desempenho estrutural foram abandonados para todo empréstimo pelo FMI. Os programas de ajuste estarão mais focados nas “áreas críticas de recuperação do país”, veja: <http://www.imf.org/external/np/exr/faq/fac-faqs.htm> (acessado em 28 de março de 2012).

24 Veja: <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html> (acessado em 28 de março de 2012).

CRIAÇÃO DE ALTERNATIVAS AO FINANCIAMENTO MULTILATERAL DE CRISES E SUBSÍDIOS AO DESENVOLVIMENTO

Parte como resultado do processo lento de reformas das estruturas institucionais das IFIs, os protagonistas em ascensão começaram a experimentar com novos padrões de interação bem como instituições que ofereçam alternativas ao atual quadro de governança multilateral. Isto tem a ver em especial com dois objetivos chave das Instituições de Bretton Woods: o financiamento de crises e subsídios ao desenvolvimento.

Entre os BRIC, apenas a China tem se ocupado com afinco em criar fontes alternativas de liquidez para crises. O FMI concede empréstimos de mais longo prazo, não destinados a solucionar questões de liquidez de curto prazo como aquelas surgidas durante a crise de 2007-2008. O que salvou muitos países e suas estruturas em vigor do colapso financeiro foi a rede de linhas bilaterais de “swap” de divisas, com base principalmente no *Federal Reserve* dos Estados Unidos.²⁵ Contudo, nem todos os países tinham ou terão a capacidade de acolher este tipo de apoio financeiro, visto que os contratos de “swap” de divisas em princípio estão por trás das “condições de crédito” normais (Aizenmann et al., 2010). Desde 2008, o Banco Central chinês (PBoC) se tornou grande protagonista nesta atividade e estabeleceu uma rede bilateral de contratos *locais* de “swaps” de divisas entre a China e demais países.²⁶ Embora os respectivos contratos tenham sempre destacado a importância destes “swaps” para salvaguardar a estabilidade financeira, seu principal papel no futuro próximo será provavelmente facilitar liquidações comerciais em RMB (veja a seguir).

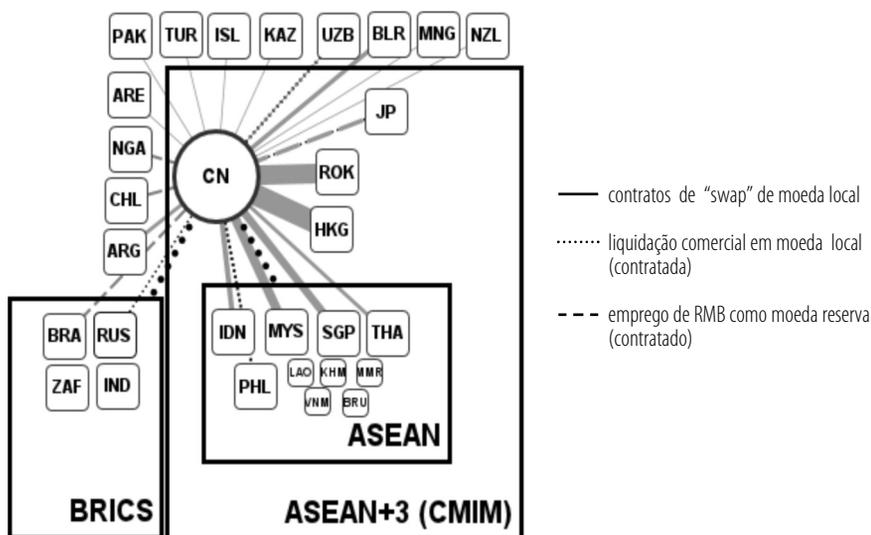
A China é importante catalisadora de regionalismo financeiro entre os países ASEAN+3. Em 2009 a *Chiang-Mai-Initiative Multilateralization* (CMIM) transformou a rede existente de contratos de “swap” em dólares em um acordo autoadministrado de centralização de reservas regionais. Encabeçada por China (e Japão), a cooperação financeira na Ásia oriental atingiu um novo patamar de coerência e de visibilidade institucional, com a criação de

25 Veja: http://www.newyorkfed.org/markets/liquidity_swap.html (acessado em 12 de março de 2012).

26 Durante a crise (em 2008) os valores iniciais dos “swaps” fornecidos pelo FED, o PBoC e o Banco Central Europeu totalizaram US\$ 755 bilhões, 650 bilhões de Yuans (-US\$ 100 bilhões) e € 31,5 bilhões (-US\$ 41 bilhões) respectivamente (Aizenmann, 2010). Mediante os mecanismos atuais, o PBoC poderia fornecer moeda local no valor aproximado de US\$ 22 bilhões.

uma unidade de supervisão regional em 2011. Dado o desejo e potencial de descolamento do FMI, o fundo em potencial da CMIM de US\$ 240 bilhões se tornaria o início da construção de uma arquitetura financeira internacional mais descentralizada.²⁷ Na América Latina, há diversas iniciativas que procuram propor alternativas regionais para o financiamento de crises. O que atrasa o futuro potencial do Fundo Latino Americano de Reserva (FLAR) como o projeto mais avançado é que o país mais bem equipado financeiramente da região, o Brasil, não faz parte do mesmo (Gabel, 2010, p. 4).²⁸

Figura 4. Rede de cooperação financeira do The People's Bank of China



Fontes: PBoC e imprensa.

Até recentemente, a maioria das potências em ascensão eram beneficiárias líquidas de assistência, porém estão se tornando mais ativas como doadoras (humanitários) e fontes de financiamento por conta própria. (White,

27 Em maio de 2012 o tamanho da CMIM será dobrado dos atuais US\$ 120 bilhões. A parcela não vinculada da assistência pela CMIM, utilizada sem a ativação de um programa do FMI, terá aumento de 30%. Veja: <http://www.bworldonline.com/content.php?section=TopStory&title=ASEAN-readies-launch-of-infrastructure-fund&cid=49441> (acessado em 10 de abril de 2012).

28 Como passo complementar, o Acordo de Pagamentos e Créditos Recíprocos entre os bancos centrais de treze países da América Latina foi revigorado em 2009, tendo os recursos disponíveis aumentado para US\$ 1,5 bilhão. (Gabel 2010).

2011, p. 9). Para os países BRIC, a prestação de expressivos subsídios ao desenvolvimento em todo o mundo (com frequência focada em “suas regiões”) serve de meio para fortalecer suas aspirações de liderança global. A China, protagonista de longa data de subsídios internacionais ao desenvolvimento, publicou recentemente seu primeiro relatório oficial sobre assistência para comunicar com mais clareza suas intenções e esforços benignos, em abril de 2011. A Índia, maior beneficiária de assistência estrangeira da metade da década de 1980, já pensa em constituir sua própria agência em 2012 (Ramachandran, 2010).²⁹ A Rússia, “doadora reemergente”, planeja desde 2007 estabelecer uma instituição governamental semelhante especializada, o que o Brasil (há muito tempo) e mesmo a África do Sul já fizeram (2011).³⁰ Igual a todos os países da OCDE, os subsídios ao desenvolvimento dos BRIC têm como base uma combinação de motivos, com um importante papel dos interesses estratégicos da política externa (Burges, 2011). Entretanto, as filosofias da maioria dos BRIC são distintas das abordagens dos doadores tradicionais.³¹ Os doadores tradicionais a exemplo do Banco Mundial, já estão a caminho de “se tornarem irrelevantes financeiramente” (Aslund, 2012), sendo que a preferência de muitos dos beneficiários dos subsídios ao desenvolvimento pela cooperação econômica com as potências emergentes, bem como as transferências financeiras entre as partes, poderá acelerar mais ainda este processo.

Para a maioria dos BRIC, os financiamentos na forma de “outros fluxos oficiais” (OOF) é mais importante que os Subsídios Oficiais ao Desenvolvimento (ODA), no qual os países da OCDE dominam com clareza. De mãos dadas com as exportações em expansão, os créditos oficiais de exportação de China, Brasil e Índia duplicaram de 2006 a 2010 (GAO, 2012). Estima-se que a China seja atualmente a maior fornecedora de créditos de exportação de médio e longo prazos (US\$ 45 bilhões em 2010).³² Em decorrência, os maiores protagonistas dos subsídios ao desenvolvimento das potências emergentes são os dois enormes bancos públicos da China (CDB, China Exim) e

29 Veja: <http://www.economist.com/node/21525899> (acessado em 25 de março de 2012).

30 Veja: <http://www.guardian.co.uk/global-development/2011/may/25/russia-foreign-aid-report-influence-image> (acessado em 25 de março de 2012).

31 Veja em Mwase/Yang (2012) o debate sobre as diferentes filosofias dos B(R)IC e da assistência ao desenvolvimento pela OCDE.

32 Interessante observar que quase 80% das dívidas dos países pobres ao governo europeu também têm origem nos créditos de exportação e não em empréstimos para o desenvolvimento (Eurodad, 2011, p. 10).

o brasileiro Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES).³³

Quadro 6

	Por ativos (US\$ bi)	Por desemb. (US\$ bi)
BNDES	329,5	96,3
CDB	665,2	93,0
WB	283	28,8
IADB	87,2	10,3

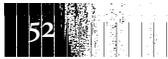
Maiores Bancos de Desenvolvimento do Mundo
(Fonte: Zilla/Harig 2012)

Mais da metade dos empréstimos internacionais de Beijing se destina à América Latina, cujo total é superior ao destinado à região pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e US Exim-bank juntos. (Gallagher et al., 2012). No Brasil, ao abranger a região e com sua rápida expansão no exterior, o governo posicionou o BNDES como importante fornecedor de crédito, com frequência em apoio da expansão de suas empresas de controle estatal (Zilla/Harig, 2012). O BNDES emprestou cerca de US\$ 15 bilhões aos países da região, quando havia dificuldades de obter créditos durante a crise de 2007-2009 (Woods, 2010). Com seus desembolsos em rápida expansão, o banco ficou conhecido como o “credor mais expressivo do hemisfério ocidental.”³⁴

Ademais de suas medidas bilaterais, os BRIC contribuíram de modo expressivo aos bancos de desenvolvimento regional. China e Índia são acionistas majoritários do Asian Development Bank, com 7,3% e 7,2% do poder de voto respectivamente. A Rússia criou o *Eurasian Development Bank* em 2006 e contribui com cerca de dois terços de seus recursos. Ademais, o Brasil

33 Um relatório sobre a concessão de mais empréstimos por estes bancos aos governos e empresas de outros países em desenvolvimento, do que o BM (BIRD e FMI), bem como empréstimos realizados de US\$ 100,3 bilhões de meados de 2008 até meados de 2010, não se refere apenas aos empréstimos concedidos mas à carteira total destes bancos. Veja: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/488c60f4-2281-11e0-b6a2-00144feab49a.html#axzz1rH5rIhGO> (recuperado em 22 de dezembro de 2011).

34 Veja: <http://riotimesonline.com/bndes-largest-lender-in-western-hemisphere/#> (acessado em 12 de março de 2012).



é o segundo maior contribuinte do BID (10,75% do poder de voto) e do CAF (*Development Bank of Latin America*), com 6,2% das ações.³⁵

A MULTIPOLARIZAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL MONETÁRIO

A pós a crise financeira global, o sistema monetário internacional (SMI) passa por mudanças. A evidente instabilidade do sistema com base no dólar norte-americano assim como a falta de confiança na capacidade e disposição dos Estados Unidos de preservar a estabilidade financeira global, tem levado a críticas abertas entre os países BRIC. Ao passo que a busca de alternativas ao atual SMI se tornou um assunto de convergência na aliança entre os BRIC, estes não estão sós na vontade de mudanças. Uma antiga liderança do FMI sustenta que o SMI deverá ser “renovado de forma que sejam reconhecidos os mercados emergentes” (Camdessus, 2011), sendo que um relatório do BM prevê a criação de um sistema de moedas tripolar abrangendo dólar, euro e RMB, como cenário mais provável para o futuro do SMI (BM, 2011). Entretanto, com exceção da China, existe ainda uma grande lacuna entre o porte econômico dos BRIC e seu potencial de dar forma aos fundamentos de um novo sistema. Seus esforços gravitam em torno de estratégias de deslegitimação pública, criação de coalizões e modificações de menor porte nos padrões do emprego das moedas para operações comerciais, financiamentos e formação de reserva.

Nas condições do atual “não sistema,” os principais motivos da evolução são as consequências das atitudes em transformação bem como os padrões de comportamento em lenta mutação. Mudanças a longo prazo no SMI resultarão em grande parte dos padrões em transformação do emprego da moeda no comércio e investimentos mundiais. Um dos canais em potencial da influência dos BRIC se encontra em suas enormes reservas de divisas. Ao passo que as potências em ascensão desejam maior diversificação, o dólar e o euro continuarão a dominar de longe, com cerca de 60% e 30% das reservas respectivamente.³⁶ Uma possível

35 Provavelmente, o maior potencial de arquitetura financeira regional na América Latina conta com o “Banco del Sur” ainda não constituído, com Brasil, Argentina e Venezuela detendo partes iguais.

36 Dados do tesouro dos Estados Unidos indicam que das reservas de US\$ 3,2 trilhões China, a parcela em dólares caiu de 74% em 2006 para 54% em junho de 2011, sendo que as compras em dólares são iguais a apenas 15% dos acréscimos das reservas chinesas. Veja: <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203753704577254372538153872.html> (acessado em 28 de março de 2012).

orientação para a diversificação de reservas inclui um papel crescente dos Direitos Especiais de Saque do FMI (DES). Porém em outubro de 2012 o Conselho executivo rejeitou a ampliação da cesta dos DES (FMI, 2011). Por ocasião da próxima revisão da composição da cesta em 2016, poderá ser incluído o RMB da China e o Real do Brasil. As consequências de tal medida ultrapassariam bastante o simbolismo, incentivando os bancos centrais a acrescentarem estas moedas a suas carteiras de reservas. As mudanças no SMI resultarão em grande parte dos padrões em transformação do emprego da moeda em comércio e investimentos mundiais. Há sinais de que está a caminho o “aumento lento porém firme” do emprego das moedas das potências em ascensão para operações internacionais (Masson/Dailami, 2009). Em virtude do porte da economia chinesa, sua centralidade no comércio mundial e determinação estratégica, o renmimbi (RMB) possui grande potencial de emprego mundial para a denominação e liquidações internacionais de operações comerciais e financeiras, assim como para moeda reserva (Maziad et al. 2011, p. 3). De forma sem precedentes, o governo chinês está resolvido a internacionalizar sua moeda. A política de longo prazo de Beijing resultou em expressivo progresso rumo a esta meta nos últimos três anos (Frankel, 2011).³⁷ De quase zero em 2010, o comércio chinês liquidado em RMB evoluiu em cerca de 9% do total, e perto de 13% no comércio da China com a Ásia ao final de 2011 (Prasad, 2011). As previsões mais precisas que extrapolam o “ritmo antecipado das reformas” e o emprego do RMB em operações internacionais opinam que o mesmo se tornará “moeda de reserva competitiva em até dez anos, superando porém não substituindo a predominância do dólar” (ibid., p. 55).

Alguns observadores sustentam também que a internacionalização do RMB poderá criar a “área do yuan” entre a “Grande China” e os estados da ASEAN (Park/Song, 2011). No entanto, a cooperação monetária na Ásia oriental ainda sofre restrições devido a fatores políticos, e não evoluiu muito além do emprego da Unidade Asiática de Moeda (AÇU) na pesquisa científica. Exceção feita à União Europeia em crise, não houve outra grande tentativa para moldar um novo mecanismo regional ou global de coordenação de

37 Os passos fundamentais incluíram o relaxamento de controles de capital, abertura seletiva do mercado de interbancário chinês, a emissão dentro e fora (Hong Kong) do país de valores mobiliários em renmimbi, uma série de contratos de “swaps” de moedas (Figura 4) bem como demais acordos de grande alcance na cooperação financeira (inclusive com o Japão em dezembro de 2011). A mais recente postura divulgada pelo PBoC em março de 2012 foi a expansão do esquema de liquidação comercial além fronteiras, incluindo todas as empresas do continente com licenças e de importação e exportação.

taxas de câmbio, ou de cooperação monetária.³⁸ Durante o futuro previsível existirão lado a lado taxas de câmbio e políticas monetárias em contradição. Os desequilíbrios decorrentes, as políticas monetárias competitivas e as valorizações cambiais continuarão a preocupar não apenas as potências em ascensão.³⁹ Não está ainda claro no momento se as potências tradicionais ou em ascensão terão a capacidade de criar um espaço suficiente na agenda política interna para tratar da coordenação política de manutenção de um equilíbrio global do SMI.

O POTENCIAL DE COOPERAÇÃO ENTRE OS PAÍSES BRIC

Desde sua primeira reunião oficial em 2006 durante a cúpula do G8 em São Petersburgo, os BRIC têm se comunicado sobre uma ampla gama de questões e incentivaram sua transformação da classificação de grau de investimento para uma coalizão global com cúpulas frequentes desde 2009, além de reuniões à margem do FMI e do G20. Seu principal denominador comum tem sido a pouca satisfação, deixada bem clara, com a arquitetura internacional monetária e financeira. Ao passo que as autoridades dos BRIC consideram sua coalizão "uma importante força de mudança na construção de uma nova realidade global" (Galvão 2010, p. 14), continuamos céticos com a relevância dos fatos deste grupo de mercados emergentes. A pressão retórica combinada dos BRIC reivindicando a democratização da governança nas IFIs bem como um sistema de reservas internacionais com bases mais amplas, têm de certo acelerado as mudanças, à medida que a visibilidade global desta coalizão acrescenta muito mais poder a seus argumentos, que de outra forma estariam dispersos e isolados. No entanto, até a pouco este poder de retórica não se fazia acompanhar de uma forma visível de compromisso conjunto político no setor de finanças mundiais. O projeto de constituir um banco de desenvolvimento dos BRIC, na pauta desde o nascimento deste grupo, foi

38 As perspectivas de mais intensa integração na América Latina não estão claras. O emprego do SUCRE desde 2010, moeda em comum para liquidações de comércio entre os integrantes da Aliança Bolivariana (ALBA), possui até o presente pouca expressividade, tendo o respaldo de "apenas" da terceira maior potência da América Latina, a Venezuela, sem Brasil ou Argentina.

39 A liquidez excessiva que permeia as economias dos mercados emergentes levou o governo no Brasil a acusar com insistência os países de economia avançada de deflagrar uma "guerra de moedas", ao passo que em outubro de 2012 o senado dos Estados Unidos aprovou legislação que penaliza os "manipuladores da moeda."

mais uma vez deferido na cúpula de Nova Delhi em março de 2012. Mais importante no nível global, provavelmente, sejam os dois acordos celebrados pelos grandes bancos dos BRIC para promover o comércio em moedas locais, entre os países integrantes, e inibir sua dependência sobre o dólar.⁴⁰ À luz da aceleração do comércio intra-BRIC, estes acordos certamente acelerarão o processo de internacionalização do RMB. Embora seja um passo nítido para o estabelecimento de padrões alternativos de interação, não se constituirá de certo na “nova governança internacional.” Em que pese o alto grau de pragmatismo para otimizar o poder entre os BRIC, este grupo continuará bastante heterogêneo em sua natureza política e econômica, sua visão global e bases ideológicas. A cooperação mais intensa deverá ser impedida pelos interesses divergentes em conjunto com suas trajetórias nas necessidades de desenvolvimento, disputa pelo poder assim como a dominância da China nesta coalizão. A crescente tendência rumo à convergência das abordagens da governança financeira mundial, por parte das potências tradicionais e em ascensão, poderá frustrar mais ainda as “modestas crenças revisionistas” comuns entre os BRIC (Pereira, 2011).

CONCLUSÃO

S em a perspectiva de um “momento Bretton Woods” no horizonte, a ambiguidade, incerteza e fricção entre as estruturas atuais assim com os protagonistas em ascensão caracterizam o atual “interregno.” (Helleiner, 2010, p. 620). Os BRIC consolidaram sua autonomia e influenciam bastante os fluxos globais de capital, em especial no tocante aos OFDI e subsídios ao desenvolvimento. Este processo de atualização já conduziu a transformações visíveis da “ordem” financeira e monetária global. No entanto, persiste ainda uma nítida divergência entre o peso econômico das potências emergentes, sua capacidade financeira e importância de seus sistemas financeiros, e a crescente centralidade de seus corretores do poder com relação a suas habilidades para influenciar as instituições multilaterais globais e a definição das regras.

Supondo-se a ausência de grandes crises, o peso econômico das potências em ascensão continuará a aumentar nos anos vindouros, o que sustentará o prosseguimento do processo de descentralização e reconfiguração das estruturas financeiras em torno dos novos (e antigos) centros do poder.

40 Veja: <http://www.brics.utoronto.ca/docs/120329-delhi-declaration.html> (acessado em 29 de março de 2012).

Embora o poder econômico entre os novos protagonistas se torne mais difuso, o mesmo não será distribuído de maneira igual. Estima-se que a capacidade do sistema financeiro chinês bem como a atuação de múltiplos agentes irão se expandir nos anos vindouros. A internacionalização da moeda chinesa possui o potencial de suscitar modificações fundamentais nas atuais estruturas. Embora não falem ambições a Rússia e Índia em comparação com China e Brasil, os primeiros ficam atrás no tocante à implementação prática assim como as pré-condições para a projeção de poder financeiro. Ademais, as perspectivas de cooperação entre os países BRIC permanecem obscuras, visto que o conjunto de motivos e preferências muito diferentes entre as economias emergentes poderá levar a maiores divergências em razão dos diversos fundamentos demográficos e macroeconômicos. Exceção feita à maior interação de mercado e aos fluxos de capitais entre os mesmos, a importância da coalizão serve no momento basicamente de plataforma para acumular contrapeso de retórica. Contudo, a coordenação dos BRIC no setor de liquidações comerciais (exceção feita ao dólar) e de financiamento ao comércio, assim como o potencial de criar financiamentos, seria capaz de se tornar importante catalisador de mudanças.

Para o futuro, a evolução do peso das potências em ascensão minimizará apenas em parte a relevância dos IFIs e dos órgãos de coordenação multilateral, a exemplo do G20 e do FSB. A influência global do Banco Mundial entrará provavelmente em declínio com a proliferação dos novos canais de financiamento, ao passo que o FMI terá que definir seu lugar na rede global de mecanismos de segurança financeira. Os países BRIC dão muito valor à governança multilateral em vigor – caso a mesma cumpra suas alegadas funções básicas e se adapte corretamente aos fundamentos econômicos em mutação. Eis por que eles insistem tanto em reformas. A partir desta ótica, a tentativa das potências em ascensão em direção às modificações das estruturas financeira e monetária representa uma enorme oportunidade de incrementar a legitimidade da governança global neste setor. De modo a evitar o confronto entre as potências tradicionais e em ascensão, e ao mesmo tempo regulamentar as forças de mercado, será imensa a necessidade de adaptação mental e a coordenação da política global. Apenas passada esta fase seremos capazes de ingressar na era dos debates produtivos bem como da concorrência na governança proveitosa.

Thilo Hanemann é Diretor de Pesquisa na *Rhodium Group*, uma empresa de pesquisa econômica com sede em Nova York. Ele coordena o trabalho de investimentos externos da empresa e é um comentarista frequente sobre investimentos em mercados emergentes. Sua pesquisa avalia a ascensão da China, Índia e outros mercados emergentes como investidores globais e as implicações para os fluxos de investimentos diretos, a alocação de carteira de investimentos, e competitividade global.

Mikko Huotari é professor pesquisador do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Freiburg (Alemanha), onde também trabalha como coordenador do componente de metodologia em um projeto de Estudos sobre o Sudeste Asiático. Sua pesquisa e docência estão dedicadas aos aspectos financeiros da política exterior chinesa, à cooperação financeira e monetária na Ásia e se baseiam em conceitos e comparações dos estudos desses campos.



Potências em ascensão e a não proliferação nuclear

59

SWARAN SINGH

O declínio relativo porém constante da única superpotência, os Estados Unidos, desde o final da guerra fria, cedeu lugar ao tímido surgimento de um mundo multipolar, moldado pelo advento dos poderes em 'ascensão.' Para além das equações nucleares olho-no-olho de duas superpotências, esta época também testemunhou os discursos de segurança que se aprofundam e ampliam, bem como o dos armamentos nucleares, o qual passou da dissuasão ao desarmamento com os Estados Unidos na liderança, rumo a um mundo livre dos armamentos nucleares. Tal fato poderá ser tido como causa e também consequência da crescente influência das potências em 'ascensão.' A própria característica que define as potências em 'ascensão' é a sua crescente prosperidade econômica que os torna confiantes e mais ativos nas relações internacionais, com frequência longe de suas bases e preocupações.

No entanto, os desafios que a influência em alta das potências em ascensão aporta ao sistema internacional não se igualam a um desafio à ordem hegemônica dos Estados Unidos. Estes países não se conformam por inteiro com os sistemas centrados no Ocidente, nem se consideram oponentes convictos da ordem liberal internacional, sendo que cada qual destes permanece uma combinação dinâmica e evolutiva de aceitação e rejeição dos princípios das normas e sistemas estabelecidos. No entanto, sua ascensão não sinaliza um total desafio nem exclui a emergência de regimes de segurança ou de não proliferação, capazes de servir aos interesses das potências tradicionais bem como

aquelas em ascensão.¹ Com efeito, aqui surge a questão essencial de se considerar as potências em 'ascensão' uma unidade monolítica, ou mesmo se tal conceito poderia ser definido com esta clareza, continua como foco de contestação e tímida insinuação.

Com expressivas variações por diversos motivos, a relação das potências em ascensão inclui China, Índia, Rússia, Brasil, Argentina, México, Egito, África do Sul, Nigéria, Irã, Arábia Saudita, Turquia, Austrália, Coreia do Sul e mais outros. Com instituição, celebrou-se o advento das potências em 'ascensão' por sua participação nos discursos do G20, para a redenção da economia global de sua desaceleração desde 2008. Porém a participação no G20 pelas potências em ascensão parece mais um esforço pelas tradicionais grandes potências de fomentar um autêntico multilateralismo capaz de convencer as primeiras de se afastar do seu tradicional ceticismo com relação à ordem estabelecida, em favor de assumir as maiores responsabilidades que vêm junto com mais poder e estatura. Para começar, esta tentativa pressupõe que as tradicionais grandes potências continuarão a assumir a maior parte das obrigações.² Ademais, as potências estabelecidas também começaram a adotar algumas das posturas mundiais diferentes destas potências em ascensão.

Contudo, em razão das sensibilidades de ambos os lados em assuntos de segurança regional e de não proliferação nuclear, a participação na responsabilidade e no poder parece que se tornou difícil de realizar. Neste terreno, as potências em ascensão parecem também que se tornaram mais visíveis e ativas, e até assertivas. Por exemplo, o suposto programa nuclear do Irã que tem dominado os debates sobre a não proliferação nuclear na última década, levou Rússia e China a exercer papéis mais visíveis de equilíbrio no Conselho de Segurança da ONU, ao passo que outras potências em ascensão também se esforçaram a facilitar as soluções não coercitivas. Uma das soluções mais inovadoras neste sentido foi adiantada em maio de 2010, na qual o Brasil facilitou uma combinação trilateral através da qual o Irã concordou em transferir à Turquia 1200 kg de seu urânio com menos de 5% de enriquecimento, para receber varas de combustível mais enriquecido (até 20 por cento) para seu

-
- 1 ALEXANDROFF, Alan S. and COOPER, Andrew Fenton (eds.). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*, Baltimore: Brookings Institution Press, 2010, p. 1.
 - 2 PATRICK, Stewart. The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs. In: BRADFORD, Colin I. and LIM, Wonhyunk (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington DC: The Brookings Institution Press, 2011, p. 261.

antigo reator de pesquisas médicas. Esta operação entre as potências em ascensão no campo sensível da proliferação nuclear deixou os Estados Unidos e seus aliados nitidamente perturbados, o que levou o Conselho de Segurança da ONU a bloquear a operação através de sanções. O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, reagiu com vigor para reforçar a centralidade das potências em ascensão em questões de paz e guerra no mundo do século 21:

Chegou a hora de que em assuntos graves de guerra e paz as nações emergentes, como Turquia e Brasil, e outras a exemplo de Índia, África do Sul, Egito e Indonésia, tenham voz. Não apenas será feita justiça às suas credenciais e capacidades; será também melhor para o mundo.³

Nada melhor para enfatizar como as potências em ascensão aparentam disposição para participar das responsabilidades, ao procurar ampliar suas parcelas na tomada de decisões e no poder. Ademais, assinalou como as potências em ascensão desejam ser vistas não como agressoras ou causas de instabilidade no sistema, garantindo sua colaboração na arquitetura de segurança global no mundo do século 21. No entanto, estas potências em ascensão sofrem de limitações e receios. No mínimo, suas céleres taxas de crescimento geram a expansão exponencial de sua procura por recursos, muito além das suas dotações nacionais, o que de certo provocará a concorrência *entre* elas assim como *com* as potências estabelecidas, embora não sejam em essência potências 'pouco satisfeitas' procurando reformular a ordem existente.⁴

Com este pano de fundo em ebulição e dinâmico, a impaciência ou a tentação das potências tradicionais par a lançar mão da coerção, acelerará seu declínio constante, mantendo as mesmas ligadas a situações como as do Iraque e Afeganistão, o que ao mesmo tempo dissuadirá as potências em ascensão de se esforçar com transições pacíficas, que são bastante críticas visto que o atual mundo com a expansão das potências nucleares não poderá viver com as teorias convencionais sobre as guerras hegemônicas. Logo, a chave

-
- 3 SAUER, Tom. The Emerging Powers and the Nuclear Non-Proliferation and Disarmament Regime. *Security Policy Brief*, Brussels: Institute for International Relations, No. 27, setembro de 2011, p. 3.
 - 4 SCHWELLER, Randall L. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006, p. 27; KLARE, Michael T. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. New York: Henry Holt and Co., 2009, p. 9.

reside no desenvolvimento de mais estratégias conjuntas e inovadoras de administração destas metamorfoses no sistema internacional. E com este pano de fundo precário e emergente, o presente artigo analisa o papel das potências em ascensão na elaboração do esboço dos discursos para a não proliferação nuclear, assim como desatar a obsessão da guerra fria relativa à centralidade dos armamentos nucleares nos discursos de segurança.

A CAMPANHA DA NÃO PROLIFERAÇÃO

De acordo com o quadro geral, foram reduzidos os armamentos nucleares no mundo de 68 mil em 1987 para pouco mais de 12 mil em 2007.⁵ Os atuais arsenais nucleares equivalem à sexta parte do que há muito tempo suscitava o movimento florescente de previsões sobre o espectro do conflito nuclear que levaria ao fim do mundo. Ao mesmo tempo os Estados como Argentina, Brasil e África do Sul – todos tendo conduzido programas sigilosos de armamentos nucleares nas décadas de 70 e 80 – desistiram dos mesmos e franquearam suas instalações nucleares às inspeções internacionais.⁶ Nos anos 90 tivemos o caso extraordinário de Ucrânia, Belarus e Cazaquistão, que concordaram em transferir todos os armamentos nucleares soviéticos para a Rússia, e na década passada foi a vez dos marcantes exemplos de Líbia e Iraque que foram obrigadas a desistir de seus programas nucleares, havendo a esperança em curso da Coreia do Norte de também liquidar seu programa de armamentos nucleares.

Entretanto, em maio de 1998 Índia e Paquistão testaram seus armamentos nucleares e reivindicam seu espaço na condição de Estados nucleares, sendo que o mundo vem aos poucos aceitando a posse por Israel de mais de 100 armamentos nucleares. Ademais, nenhuma das novas potências nucleares seguiu as superpotências no caminho da abordagem maximalista aos arsenais nucleares, sendo que as novas potências restringiram muito mais seu comportamento em comparação com a quantidade de Estados nucleares nas décadas de 50 e 60. Uma análise de suas despesas com defesa auxilia também

-
- 5 DOKOS, Thanos P. *Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: NATO and EU options in the Mediterranean and the Middle East*, New York: Routledge, 2008, p. 20.
 - 6 DAVIS, Zachary S. Nuclear Proliferation and Nonproliferation Policy in the 1990s. In: KLARE, Michael T. e CHANDRANI, Yogesh (ed.), *World Security: Challenges for a New Century*, 3ª ed., Nova York: St. Martin's Press, 1998, p. 135.

a entender o peso relativo dado pelos novos Estados nucleares a seus armamentos nucleares bem como os acessórios, a exemplo dos programas de mísseis, controle e comando, etc.⁷ O que nos causa alívio ver que além de seus recursos nacionais limitados, sua cultura e previsões estratégicas atribuíram baixa prioridade aos armamentos nucleares. Ademais, todos continuam com o propósito de reduzir e eliminar seus arsenais nucleares como parte da iniciativa de desarmamento nuclear, embora também possuam pressões políticas internas para esta finalidade, com base unilateral. No mínimo do ponto de vista unitário, o grande cenário impressiona.

Proliferação dos Armamentos nucleares e Despesas com Defesa: 1997-2007⁸

Ano/País	No. Total	FSU/Rus	EUA	China	França	RU	Israel	Índia	Paq
1997 Armas	68.000	43.000	24.000	420	420	300	0	0	0
2007 Armas	12.076	5.682	5.521	130	348	185	100	50	60
1997 Desp bi \$		28,8	276,3	22,8	61,3	46,0	11	17,4	3,8
1997 Desp bi \$		45,9	576,3	84,1	63,3	53,1	13,5	28,8	5,2

Porém o desejo bem como a paranoia com a ideia de possuir armamentos nucleares continua viva. Uma gama inteira de novas nações aspirantes, principalmente asiáticas e que inclui Irã, Síria e Mianmar, continua a trabalhar para ingressar no exclusivo clube nuclear. A maioria destas nações aspirantes se ocupa de rivalidades militares regionais e deseja os armamentos nucleares para enaltecer sua segurança e prestígio nacionais. Estas aspirações poderão não se concentrar na realização de mudanças estruturais no sistema internacional, porém aumentam a possibilidades de conflitos nucleares regionais, com implicações no sistema internacional. Há também os Estados com tecnologias nucleares avançadas, e exemplo do Japão, Alemanha e Itália, com

7 Ver detalhes em SINGH, Swaran. China-India-Pakistan: Nuclear Command and Control in Southern Asia, *SASSI Policy Paper 3*. Islamabad: South Asian Strategic Stability Institute, 2010.

8 DOKOS, Thanos P, *Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: NATO and EU options in the Mediterranean and the Middle East*, New York: Routledge, 2008, p. 20.

grupos internos de interesse que clamam pela militarização destas tecnologias. Ademais, centenas de toneladas de material físsil e milhares de especialistas ociosos em razão da implementação dos sucessivos tratados para o controle de armas, continuam presentes em diversos países sob diferentes condições de segurança e controle.

O ditado de que uma arma nuclear já faz mal foi reforçado pelo crescente espectro do terrorismo nuclear ou do 11/09 nuclear, prognósticos que se tornam mais convincentes na esteira da movimentação sem precedentes a respeito do crescente setor de geração de energia nuclear. Esta euforia surgiu com as preocupações em alta das emissões de carbono, junto com a demanda sempre em expansão por energia em todo o mundo, tendência que sequer sofre um arranhão com o desastre nuclear de Fukushima, no Japão, em março de 2011. Estes eventos deslocaram as ameaças nucleares do palco global para o regional, sendo que há a consciência em ascensão de que alguns destes Estados com orientação 'regional' poderiam simpatizar com determinadas ideologias radicais (ou até organizações terroristas), ou simplesmente serem incapazes de garantir o acesso zero destes elementos às suas instalações, materiais e tecnologias nucleares. À vista da natureza nobre destes novos desafios, há ênfase na necessidade de revisar e reorganizar as normas e regimes de não proliferação.⁹ Ademais, hão de ser revistas as próprias premissas e parâmetros dos discursos sobre a não proliferação, de modo a facilitar o acréscimo de novos valores às perspectivas das potências em ascensão.

Não há como negar o fato de que os armamentos nucleares foram alvo de reduções verticais bem sucedidas e que a proliferação horizontal das mesmas se deu de fato em menor escala e peça por peça. Ocorreu a expansão horizontal bem maior com a disseminação das tecnologias nucleares civis, com foco recente na geração de energia e demais benefícios civis em outros setores e atividades. Os especialistas acreditam que é possível estarmos adentrando uma segunda e verdadeira era nuclear, onde as armas do gênero seriam componentes marginais e negativos do que a ciência nuclear fosse capaz de oferecer à humanidade. Há também os especialistas que acreditam que mesmo a posse de armamentos nucleares por mais e mais potências em ascensão servirá apenas para garantir a transição pacífica ao sistema internacional. China e Índia, por exemplo, deixaram bastante claro em seus discursos

9 DAVIS, Zachary S. Nuclear Proliferation and Nonproliferation Policy in the 1990s. In: KLARE, Michael T. e CHANDRANI, Yogesh (ed.), *World Security: Challenges for a New Century*, 3ª ed., Nova York: St. Martin's Press, 1998, p. 135.

sobre a não proliferação nuclear, como seus programas nucleares foram concebidos apenas como meio de facilitar sua ascensão pacífica, constringendo os EUA de tentar interromper seu declínio (e a ascensão destes) por meios coercitivos.¹⁰ Na verdade, nem todas as potências em ascensão mostraram o mesmo interesse pelos armamentos nucleares. Ademais, há aquelas que não lograram convencer o mundo de que seus programas nucleares foram criados em razão de suas necessidades de desenvolvimento, os quais se tornaram mais e mais integrante do conceito de segurança nacional.

O PAPEL DAS POTÊNCIAS EM ASCENSÃO

Mesmo não sendo empregados os armamentos nucleares desde a única vez em 1945, mas a ‘não utilização’ passou a ser reconhecida como a única utilização aceitável, sendo que os armamentos nucleares passaram a ser aceitos como armas políticas e não militares destinadas apenas para deter os adversários nucleares, seu epíteto de ‘moeda do poder’ continua a manter o interesse das potências em ascensão nas tecnologias nucleares. Muitos acreditam que as potências nucleares – formalmente assim denominadas no tratado de não proliferação nuclear (NPT) para negociar de ‘boa fé’ o desarmamento, continuaram a demonstrar sua fé nos armamentos nucleares para sua segurança nacional, e que as mesmas são tidas mais e mais pelas potências nucleares como “essenciais para deter os Estados rebeldes bem como as potências em ascensão, as quais também procuram obter armas de destruição em massa.”¹¹

O argumento tem base no fato de que mais e mais Estados atualmente têm como acessar materiais e tecnologias nucleares, e logo deter os Estados Unidos significa que os armamentos nucleares se tornaram mais atraentes para os países aspirantes, porém instrumento menos atraente para garantir a onipresença e onipotência dos Estados Unidos na política mundial. A preponderância e disposição dos EUA para o emprego da força será muito facilitada caso o mundo se desfizesse de todos os armamentos nucleares. Esta é a lógica considerada realista atrás da recente virada por alguns líderes dos EUA,

10 PAUL, T. V. Nuclear Weapons and Asian Security in the Twenty-first Century. In: SISODIA; N. S. KRISHNAPPA V. and SINGH, Priyanka (eds.), *Proliferation and the Emerging World Order in the Twenty-First Century*, New Delhi: Academic Foundation, 2009, p. 42.

11 DIEHL, Sarah J. and MOLTZ, James Clay, *Nuclear Weapons and Nonproliferation: A Reference Handbook*, 2ª ed. Santa Barbara, Cal.: ABC-CLIO, Inc, 2008, p. 38.

que advogam um mundo livre de armamentos nucleares. Porém ao mesmo tempo os EUA se sentem vulneráveis ao terrorismo nuclear e aos estados rebeldes, sendo que o objetivo principal do NPT de desarmamento nuclear continuará refém do desarmamento pelas potências nucleares, o qual obrigará as não potências a abrirem mão da opção nuclear, ou será o abandono total da opção nuclear pelas não potências que incentivará as potências nucleares a trilharem o santo caminho do desarmamento nuclear.

Ao mesmo tempo, a maioria das potências em ascensão se vê como defensora de um mundo livre de armamentos nucleares, sendo que países como China, Brasil e Índia se sentem justificados por sua fé original no desarmamento nuclear como melhor solução para garantir a segurança. Porém a maioria desejaria ver as potências tradicionais liderarem com ações e não com palavras. A China, talvez a mais aceita candidata ao epíteto de potência em ‘ascensão’, com frequência procura projetar a imagem de segundo pólo da aliança G2 ou do novo pólo da nova guerra fria. Porém, não há dúvida de que a nação revolucionária do Presidente Mao se tornou parte da atual ordem hegemônica dos Estados Unidos, talvez para que a mudança se faça por seu interior. Vê-se a China cada vez mais em sintonia com a diplomacia de não proliferação dos Estados Unidos (por ex: as Negociações das Seis Partes).¹²

Atualmente a China rejeita sua antiga retórica do ‘hegemonismo norte-americano’ e em seu lugar fala na construção de um ‘mundo harmonioso,’ o que em parte afasta os temores das potências tradicionais se aliarem em equilíbrio contra as potências em ascensão.¹³ De igual forma, acredita-se que a convenção de cooperação nuclear civil Índia-EUA – o qual trata da ausência de testes de armamentos nucleares pela Índia – reforçará o compromisso desta última com a regra de não proliferação.¹⁴ Tal fato deverá incentivar as potências tradicionais a admitir e não excluir as potências em ascensão. Porém, continua o ceticismo forte sobre questões sensíveis como o Irã, onde o tom da retórica é estridente nos dois lados. O que não é verdade das relações dos EUA

12 ROSS, Robert S. and Alastair Iain JOHNSTON, Introduction. In: JOHNSTON, Alastair I. and ROSS, Robert S. (eds.), *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*, Stanford, Ca: Stanford University Press, 2006, p. 5.

13 NYE, Joseph S. and JISI, Wang. The Rise of China's Soft Power and Its Implications for the United States. In: ROSECRANCE, Richard N. and GUOLIANG, Gu (eds.), *Power & Restraint: A Shared Vision for the U.S.-China Relationship*. New York: Public Affairs, 2009, p. 27.

14 DREZNER, Daniel W. The New New World Order, in *Global Politics in a Changing World: A Reader*, Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Co, 2009, p. 323.

ou do Irã com outros países. O Irã considera China e Índia potências em ascensão e solicita a sua cooperação para servir de contrapeso a Europa e Estados Unidos. China e Rússia forneceram tecnologias nucleares ao Irã, porém não desejam que este possua armamentos nucleares, sendo que nenhum dos dois fornecedores se aventuraria a desequilibrar suas relações com os EUA.¹⁵

Mas o dilema fundamental das potências tradicionais ao admitir as potências em 'ascensão' permanece a grande distância entre suas posturas, sistemas e culturas políticas, que conserva o ceticismo das potências tradicionais torna difícil para as mesmas criarem um consenso sobre a evolução de estratégias, regimes e normas de não proliferação para fazer face a nossos futuros desafios de segurança. De igual modo, a fé inabalada nas armas nucleares pelas grandes potências tradicionais definidas no NPT apenas aumenta o ceticismo entre as potências em ascensão, em especial entre algumas destas que procuram desenvolver seus próprios meios de dissuasão nuclear. Tal fato significou a erosão acelerada da legitimidade da não proliferação centrada no NPT. Então, ao passo que as potências em ascensão deverão se esforçar para auxiliar na criação de um consenso sobre a futura não proliferação, o futuro do NPT poderá residir na procura de uma forma de admitir uma potência em ascensão como a Índia em suas fileiras, como estado declarado de armas.¹⁶ E haverá outros candidatos com credenciais e capacidades nucleares os quais também deverão ser abordados de forma a evoluir e também implantar estratégias, regime e normas abrangentes de não proliferação para o século 21. O crescente sucesso do mercado livre e da democracia tornam os estados mais e mais limitados por suas forças políticas internas, as quais cobram explicações convincentes sobre como o NPT – o núcleo da não proliferação no século 20 – poderá refletir as realidades básicas do século 21.

QUESTÕES ENTRE AS POTÊNCIAS EM ASCENSÃO

As preocupações sobre a não proliferação não tratam apenas dos desafios dos contra-argumentos no nível interno, tais argumentos foram também tidos como grande obstáculo das relações bilaterais das potências em ascensão. Austrália e Japão, por exemplo, vem utilizando o argumento da não prolife-

15 p. 88.

16 RAI, Ajai K. *India's Nuclear Diplomacy After Pokhran II*, Nova Delhi: Dorling Kindersley, 2009, p. 241.

ração ao solicitar da Índia que subscreva o NPT e o tratado abrangente sobre a eliminação dos testes (CTBT). A condição da Índia de não signatária do NPT e do CTBT resultou na relutância daqueles países em permitir todo comércio nuclear com a Índia; seja reatores nucleares do Japão ou urânio da Austrália. O Irã experimentou relutância semelhante de Rússia e China, e mesmo a Índia parece ter sido por cautelosa demais, todos no esforço de não desequilibrar a liderança dos EUA. O 'lobbies' da não proliferação no interior das potências tradicionais tiveram o poder suficiente para bloquear a cooperação nuclear entre as potências em ascensão. Isto apesar de que no nível oficial, Austrália e Japão tinham concordado em obter para a Índia a dispensa da *Nuclear Suppliers Group* (NSG), bem como apoiaram a convenção de cooperação nuclear civil EUA-Índia.¹⁷

Estas políticas rígidas e contraditórias na cooperação nuclear entre as potências em ascensão foram orientadas por seu entendimento de longa data, com base no NPT sobre a não proliferação, a qual deverá ser revista e revisada a fim de facilitar o progresso autêntico da norma de não proliferação que acolhe as opiniões de maior quantidade destes novos integrantes. Estes Estados em ascensão jamais foram contra a conveniência da não proliferação e já não são contra a centralidade do NPT naquele esforço, salvo que a retórica da guerra fria abrigava retóricas treinadas sobre as binárias rígidas de Leste e Oeste, virtudes e fraquezas, etc., que hoje se tornaram irrelevantes. Porém com frequência o discurso nacional deixa de ir além destas antigas teologias, e da falta de flexibilidade do NPT – que hoje parece ter sido esculpido na pedra – não ajuda a situação. Às vezes parece que a retórica do NPT – representativa de uma norma universal, apenas coloca as potências em ascensão mais na defensiva, com menor capacidade de participarem com novas formulações.

Com efeito, tais restrições internas das potências em ascensão para procurar paradigmas alternativos da não proliferação, contam com o reforço da hipocrisia continuada das NWSs e da lacuna de sua retórica política e ações efetivas. No que concerne aos programas nucleares das potências nucleares, jamais houve um debate sobre sua retirada e eliminação. Suas armas têm a justificativa de garantir a estabilidade da ordem mundial. O que afetará nitidamente a legitimidade dos proponentes da não proliferação no interior dos

17 MEDCALF, Rory. Grand Stakes: Australia's Future between China and India. In: em TELLIS, Ashley J.; TANNER, Travis e KEOUGH, Jessica, *Strategic Asia 2011-2012: Asia Responds to its Rising Powers – China and India*, Washington DC: The National Bureau of Asian Research, 2011, p. 216.

debates nacionais das potências em ascensão, emasculando os argumentos de sua forças políticas que se opõe à proliferação dos armamentos nucleares. Por outro lado, auxilia aqueles a favor da proliferação a avançar com o programa da base normativa. A norma e regimes de não proliferação são retratados por estes proponentes dentro das potências em ascensão como conspiração das NWSs para privar as NNWs do desenvolvimento nas fronteiras da ciência e para dispor de todos os meios possíveis de garantir a segurança nacional e a sobrevivência. Tal fato reforça seus argumentos sobre a moeda do poder, seguro e pechincha, sendo o caso da Coreia do Norte citado com frequência como prova de como os armamentos nucleares são passíveis de dar não apenas segurança mas também de abrir novas vias para o debate político com as grandes potências bem como a garantia de auxílio para o desenvolvimento.¹⁸

REVISÃO DO NPT

A peça central dos esforços e entendimentos para a não proliferação nuclear, o NPT, criou controvérsias em diversas frentes. O mesmo preserva o regime mais universal e também o que mais deixou de abrigar os principais países que geram preocupações, assim como o que mais foi desafiado e infringido, com imunidade, por diversos de seus Estados membros. Esta, como outras, é a história do copo meio cheio com resultados mistos, porém se tornou pouco a pouco menos representativo das realidades básicas e deixou de evoluir com o tempo. O NPT foi bem sucedido mas não o suficiente. Em que pese sua projeção como norma universal, o mesmo continua inflexível ao extremo, disposto a quebrar, no lugar de vergar para adaptar-se às realidades básicas em mutação. A mais marcante ainda é sua tentativa de congelar para sempre as distinções entre as virtudes a fraquezas nucleares, não abrindo espaço para a saída organizada de uma potência em declínio ou a entrada de uma potências em ascensão.¹⁹ E nas palavras de George Perkovich: “A procura por armamentos nucleares... não diminuirá caso os Estados que já as possuem continuem a exibi-las como emblemas do poder nacional.” Pelos motivos

18 CHA, Victor D. Nuclear Weapons, Missile Defense, and Stability: A Case for “Sober Optimism. In: ALAGAPPA, Muthiah, *Asian Security Order*, Stanford, Ca: Stanford University Press, 2003, p. 467-469.

19 PAUL, T. V., “The India-US Nuclear Accord in Strategic Context”, em HUNTLEY, Wade L. and SASIKUMAR, Karthika (eds.), *Nuclear Cooperation with India: New Challenges, New Opportunities*, Vancouver: Simons Centre for Disarmament and Non-Proliferation Research, 2006, p. 48.



supra referidos, alguns analistas temem que estejamos nos aproximando da dissolução das negociações de não proliferação de 1970 sob a égide do NPT.²⁰

O NPT foi concebido de início como compromisso pelas potências nucleares (os que explodiram artefatos nucleares antes de 1º de janeiro de 1967) de não transferir armamentos nucleares às NNWSs. As NNWSs se comprometeram a (a) não adquirir armamentos nucleares (Artigo 2) e (b) verificar tal compromisso ao franquear suas instalações nucleares a inspeções pela Agência Internacional de Energia Atômica (Artigo 3). Tal compromisso foi assumido pelas NNWSs em troca de (a) cooperação em energia nuclear garantidas pelas potências nucleares (Artigo 4), e com a promessa destas últimas de negociar ‘em boa fé’ para o desarmamento nuclear (Artigo 6). Porém a assinatura do NPT em 1970 foi seguida apenas do aumento exponencial dos arsenais nucleares das superpotências, e mesmo após as reduções sem precedentes, cada uma possui quatro a cinco vezes o do resto do mundo juntos. A transferência das tecnologias nucleares civis sempre foi seletiva (até sigilosa) e controversa. Portanto, grande parte do NPT continua sem vigência, sendo que se conhece o mesmo mais pelas infrações do que pelo cumprimento, embora subscrita e ratificada por mais de 185 nações.

Para começar, o NPT teve o propósito de evitar que Estados como Alemanha e Japão criassem armamentos nucleares. Foi atingido este objetivo na década de 50 através de sua renúncia à opção pelos armamentos nucleares, embora a ambos os países fosse oferecido em troca o ‘guarda-chuva nuclear’ da dissuasão prolongada. A Índia tentou também uma opção semelhante em vista dos testes atômicos da China de 1964, mas em vão. Porém, assim que secou a tinta no teto do NPT as nações questionaram o seu mundo e espírito. Com exceção da Índia que se viu em desafio flagrante ao testar em artefato nuclear em maio de 1974 (que a Índia denominou de explosão nuclear pacífica), as potências em ascensão, a exemplo de Alemanha, França e Itália surgiram como grandes fornecedores de tecnologias nucleares, com frequência além do que dispunha o NPT e além do compromissos e do espírito do NPT. A Alemanha, por exemplo, ofereceu ao Brasil tecnologias de reprocessamento e enriquecimento como parte da venda de vários reatores, ao passo que a França forneceu tecnologias de reprocessamento ao Paquistão e Coreia do Sul, e a Itália vendeu tecnologia de reprocessamento ao Iraque. O fornecimento pela China de artigos nucleares Paquistão e Coreia do Norte foi o ponto alto de todos.

20 DIEHL, Sarah J. and Clay, James MOLTZ, *Nuclear Weapons and Nonproliferation: A Reference Handbook*, 2ª ed., Santa Barbara, Cal.: ABC-CLIO, Inc, 2008, p. 38.



Os compradores, também signatários do NPT, tinham igualmente culpa. O Paquistão, comprador porém não signatário, ganhou notoriedade acerca de rede A Q Khan e ligações específicas com os programas nucleares de Coreia do Norte e Líbia. Trata-se de tecnologias que, após as revelações sobre os programas do Iraque e da Coreia do Norte, se tornaram o foco do regime de controle nuclear dos últimos anos. Iraque subscreveu em 1969 e Coreia do Norte em 1985, porém ambos trabalharam em sigilo com seus programas de armamentos nucleares. O ocorrido deverá ser interpretado no contexto da política da guerra fria, com o Paquistão surgindo como Estado de 'linha de frente' para os EUA, por garantir a saída soviética do Afeganistão. Atualmente quando os Estados Unidos fazem exceções para a Índia, surgem temores de que a Índia se torne linha de frente por servir de contenção às ambições da China, pelo menos esta é a visão que emana de Beijing e demais especialistas chineses. Envolver as potências em ascensão na revisão do NPT acarreta complicações arraigadas.

Em especial, o envolvimento das potências em ascensão que aparentam não estar alinhadas com a norma estabelecida de não proliferação parece ser complicado porém inevitável. O motivo é que a proliferação das tecnologias nucleares civis tem se tornado cada vez mais aceitável. Para lidar com a crescente demanda pela geração de energia e demais tecnologias nucleares por parte destas potências em rápida ascensão, a exemplo de China e Índia, será necessária sua inclusão tão logo possível nas normas de não proliferação. Com efeito, algumas das potências em ascensão tidas como menos alinhadas poderão se sentir marginalizadas, visto que esta persuasão e o trabalho conjunto com as potências em ascensão não alinhadas poderão beneficiar as grandes e tradicionais potências, e notadamente os principais fornecedores de materiais e tecnologias nucleares. Primeiro, um consórcio de fornecedores em coordenação com Estados adquirentes para a montagem de reatores nucleares em novos mercados entre as potências em ascensão será capaz de garantir os mais altos padrões de não proliferação. Segundo, estas parcerias poderão até ampliar o tamanho do bolo, sendo que este mercado em expansão para as tecnologias nucleares garantiria a vitalidade da indústria nuclear interna e que a infraestrutura humana e técnica continue importante peça da agenda global para as políticas de energia nuclear e de não proliferação. E finalmente, tal fato poderá criar novas oportunidades de expansão de suas atividades, de diluição de custos com uma base mais ampla de clientes, o que aumentaria a competitividade.²¹ Esta coordenação para o aproveitamento dos materiais e tecnologias nucleares promete criar

21 EINHORN, Robert et al. *The U.S.-Russia Civil Nuclear Agreement: A Framework for Cooperation*, Washington DC: The CSIS Press, 2008, p. 55.



um ambiente propício mediante o qual as grandes e tradicionais potências, bem como as potências em ascensão, teriam como tomar conhecimento de suas diferenças e fazer vigorar a não proliferação nuclear.

CONCLUSÃO

Nos círculos das relações internacionais é voz corrente que os realistas consideram as potências em ascensão criadores de casos, ao passo que os liberais não são assim pessimistas, embora estes também se preocupem com os desafios lançados à sociedade internacional pelas potências em ascensão.²² Mas a experiência nos mostra, na esteira deste declínio relativo e constante dos EUA das duas décadas recentes, que nenhuma das potências em ascensão demonstrou uma paixão revolucionária para desbancar as potências estabelecidas bem como sua ordem liberal predominante. Ao mesmo tempo, a maioria das potências em ascensão é tida como revisionista com moderação, e têm se mostrado voltadas mais e mais a elaborar normas ao invés de permanecerem para sempre como simples cumpridoras das normas.²³

Segundo, o que complica o assunto é que o futuro não será igual ao passado, não podendo ser definido apenas mediante nossa sabedoria convencional, representada tão habilmente pelo NPT. Joseph Nye se refere ao século 21 que verá não apenas a transição do poder mas também a difusão do poder, o que significa que há uma gama crescente de atividades fora do controle até do mais poderoso Estado.²⁴ O que significa que além da transferência do poder ou a persuasão das potências em ascensão, a ordem global do século 21 não será mais a província dos governos nacionais. As duas últimas décadas testemunharam o flagrante malogro da Conferência sobre o Desarmamento em Genebra, tanto do CTBT como do tratado de eliminação dos materiais físsseis (FMCT), ao passo que a sociedade civil em 1997 conseguiu banir as minas terrestres (com a liderança de potências de médio porte e em ascensão) e atin-

22 COONEY, Kevin J. Chinese-American hegemonic competition in East Asia: A new cold war or into the arms of America? In: COONEY, Kevin J. e SATO, Yoichiro (eds.). *The Rise of China and International Security: America and Asia Respond*, New York: Routledge, 2009, p. 31.

23 PATRICK, Stewart. The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs. In: BRADFORD, Colin I. e LIM, Wonhyunk (eds.), *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington DC: The Brookings Institution Press, 2011, p. 261.

24 NYE, Joseph S., Jr. *The Future of Power*, New York: Public Affairs, 2011, p. 157.

giram impressionante progresso nas negociações de Proibição das Bombas de Fragmentação e do Tratado de Comércio de Armamentos, e outros. Os discursos de não proliferação têm cada vez mais se ampliado além das potências em ascensão para a sociedade, ativistas e intelectuais, atualmente integrantes das classes médias globais e das organizações não governamentais.

E finalmente, o fato de que as potências em ascensão cobram atualmente uma maior parcela do reconhecimento, proporcional à sua crescente influência e habilidades, exige mais do que apenas consultas *ad hoc* ou caso a caso. A não inclusão destas potências em ascensão nos mais amplos mecanismos de orientação da não proliferação já tem reduzido sua colaboração nos fóruns sobre as questões e consultas *ad hoc*. O ritmo lento das Negociações das Seis Partes que conduz à nuclearização aos poucos da Coreia do Norte dá exemplos para os principais protagonistas. De fato, o envolvimento *ad hoc* das potências em ascensão jamais servirá como alternativa de trabalho. Em se tratando de todas as questões globais à vista, em especial no caso da não proliferação nuclear, as potências em ascensão deverão ser parte da solução. As mesmas possuem atualmente os recursos e capacidades necessárias à solução de problemas, e mais importante, possuem o poder de bloqueio em muitas questões.²⁵ As potências em ascensão, possuindo ou não ambições de armamentos nucleares, estão de igual modo dispostas a participar do sistema de não proliferação e a formular estratégias, regimes e normas de não proliferação, criando um consenso entre as potências tradicionais e as em ascensão. Restará com as potências tradicionais o ônus das tentativas através de alternativas e paradigmas inovadores para o perfeito funcionamento da não proliferação nuclear, sem descartar o que foi conseguido até o presente. As potências em ascensão estão muito dispostas a alterar sua posição de cumprimento para diálogo.

Swaran Singh é diretor do Centro de Políticas Internacionais, Organização e Desarmamento da Universidade Jawaharlal Nehru em Nova Deli. Ele também é presidente da Associação de Eruditos Asiáticos e secretário-geral do Congresso Indiano de Estudos da Ásia e do Pacífico. Seus livros mais recentemente publicados são *Emerging China: Prospects for Partnership across Asia* (Nova Deli, Routledge, 2012) e *On China, By India: From Civilization to Nation State* (Londres: Cambria Press, 2012); os dois livros são projetos co-editados.

25 JONES, Bruce D.; PASCUAL, Carlos e STEDMAN, Stephen John, *Power & Responsibility: Building International Order in an Era of Transnational Threats*, Washington DC: The Brookings Institution, 2009, p. 306.



A cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China

75

ANDRÉ DE MELLO E SOUZA

Os fluxos de recursos para financiar atividades de desenvolvimento entre países do Sul aumentaram significativamente em volume e número de beneficiários na última década. Segundo dados do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), da Organização das Nações Unidas (ONU), tais fluxos Sul-Sul subiram de 5% do total nos anos 1990 para entre 7,8% e 9,8% em 2006 (o que corresponde a um montante entre US\$ 9,5 bilhões e US\$ 12,1 bilhões) (ECOSOC, 2008).¹ Não obstante, há relativamente poucos estudos empíricos disponíveis sobre a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul. Não dispomos de dados confiáveis sobre as origens e os destinos dos recursos²; tampouco dispomos de arcabouço conceitual minimamente aceito que nos permita estabelecer critérios para distinguir a cooperação (ou assistência)³ para o desenvolvimento de outros tipos de cooperação, como a

- 1 Tais estimativas excluem as contribuições dos países do Sul para organizações multilaterais.
- 2 O relatório produzido pelo Ipea (2010b) representa um importante avanço no sentido de remediar essa carência de dados no que concerne à cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento.
- 3 O conceito de “assistência” é usualmente preterido pelos países do Sul em lugar de “cooperação”. Ao contrário de “assistência”, conceito empregado nos países desenvolvidos, “cooperação” implica uma relação de benefícios mútuos e maior participação e controle do país “receptor” dos recursos; e serve ao propósito político de distinguir o fenômeno que ocorre no âmbito Sul-Sul daquele verificado há muito mais tempo e em extensão muito maior no âmbito Norte-Sul. Pela mesma razão, em vez de empregar os conceitos “doador” e “receptor” os países do Sul fazem referência aos países envolvidos (*continua*)

militar, e dos empréstimos, exportações de serviços ou investimentos estrangeiros diretos. A definição de “assistência para o desenvolvimento” adotada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é útil para os propósitos dessas distinções,⁴ mas não é adotado pela maior parte dos países em desenvolvimento, que não fazem parte do CAD.

(*continuação*) na cooperação para o desenvolvimento como “parceiros”. De fato, os benefícios obtidos pelos países “doadores”, inclusive o de aprendizado no aperfeiçoamento de políticas públicas para combater problemas similares em âmbito doméstico, devem ser reconhecidos. Por exemplo, a atuação do Brasil na missão de paz da ONU no Haiti constituiu experiência instrutiva para a elaboração da estratégia de segurança do governo do Estado do Rio de Janeiro baseada em Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) (Vasconcellos, 2010). Exemplos similares são encontrados na cooperação técnica nas áreas de agricultura, saúde e educação brasileira. Além disso, é possível argumentar, seguindo abordagens teóricas liberais, que o desenvolvimento de um país com o qual o “doador” mantém estreitas relações econômicas, políticas ou culturais deve ser visto, ele mesmo, como um benefício para ambos. Contudo, é preciso atentar que na literatura produzida no campo das relações internacionais o conceito de “cooperação” aparece geralmente associado aos estudos sobre regimes e se refere a situações de benefícios mútuos concebidos e mensurados a partir de “interesses nacionais”, usualmente compostos por interesses estratégicos ou econômicos. Dessa forma, considerar o “desenvolvimento”, amplamente concebido, como um “benefício” advindo de uma relação de “cooperação” implica a introdução de um sentido a esse conceito essencialmente distinto daquele atribuído pela maior parte da literatura, o que pode gerar confusão conceitual. Além disso, o financiamento a fundo perdido de atividades de desenvolvimento no exterior, por mais que conte com a participação e controle dos “receptores” – e em certos casos constituam mesmo demandas “receptores” – redundam inevitavelmente numa relação assimétrica entre os países envolvidos, mesmo que essa assimetria seja menor na cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul do que na assistência Norte-Sul. É claro que a existência de assimetrias por si só não impede uma relação de ser cooperativa, mas na medida em que há grande disparidade nos benefícios obtidos entre os países envolvidos e os “receptores” tornam-se dependentes e perdem parte da sua liberdade de atuação, torna-se problemático utilizar o conceito “cooperação” para descrevê-la. De todo modo, a questão de se as relações Sul-Sul no que concerne à promoção do desenvolvimento são cooperativas ou não é essencialmente empírica, e deve, portanto, ser problematizada como parte do que buscamos investigar, em vez de ser assumida *a priori*.

- 4 O CAD/OCDE define a assistência internacional ao desenvolvimento como “fluxos de financiamento oficial administrados com o principal objetivo de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento e que são em caráter concessional com um elemento de subvenção de pelo menos 25% (usando uma taxa fixa de desconto de 10%). Por convenção, [essa assistência] é composta por contribuições de agências governamentais dos países doadores, em todos os níveis, para os países em desenvolvimento (bilateral) e às instituições multilaterais. O recebimento dessa assistência compreende desembolsos por parte dos doadores bilaterais e das instituições multilaterais. Empréstimos concedidos pelas agências de crédito à exportação, com a finalidade pura de promoção das exportações, estão excluídos.” Ver o glossário de termos estatísticos da OCDE em <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>>.

Feitas as ressalvas relativas à falta de consenso sobre conceitos e à precariedade dos dados, esse artigo apresenta uma análise comparativa resumida entre a cooperação para o desenvolvimento do Brasil, da Índia e da China, e, a partir dessa análise, busca extrair algumas conclusões tentativas e preliminares sobre *i*) a suposta diferenciação entre a cooperação (ou assistência) para o desenvolvimento Sul-Sul e Norte-Sul; e *ii*) as diferenças entre a cooperação para o desenvolvimento oferecida por esses três países.

A escolha dos países se deve a sua crescente importância econômica e política – inclusive enquanto “doadores” – demonstrada em inúmeros estudos focados nos componentes dos BRICS.⁵ De acordo com a ECOSOC e a OCDE, dentre os países em desenvolvimento, em 2008 a China era o segundo maior “doador” (14,4% do total); a Índia, o sexto (4,1%) e o Brasil, o oitavo (2,6%). O *ranking* era liderado pela Arábia Saudita (40% do total). Contudo, tais dados omitem diversos desembolsos que são com frequência considerados constituintes da cooperação internacional para o desenvolvimento⁶ (The Reality of AID Management Committee, 2010, p. 5). Ademais, cumpre apontar que a cooperação internacional de Brasil, Índia e China segue trajetória crescente.

Embora geralmente vistos como “doadores emergentes”, Brasil, Índia e China deram início a programas de cooperação internacional para o desenvolvimento há várias décadas. Em particular, Índia e China implantaram suas primeiras iniciativas de financiamento de atividades de desenvolvimento no exterior nos anos 1950; e o Brasil cerca de vinte anos mais tarde. Contudo, a cooperação internacional para o desenvolvimento desses países aumentou consideravelmente em volume e alcance geográfico a partir do final do século XX e início do século XXI (Xiaoyun, 2008, p. 3-11; Dehejia, 2010; Puente, 2010, p. 99-104; *The Reality of AID Management Committee*, 2010, p. 6).

Com base na análise dos dados disponíveis relativos à cooperação internacional para o desenvolvimento concedida pelo Brasil, pela Índia e pela China, em que medida e em que aspectos essa cooperação difere daquela concedida pelos países do CAD/OCDE? Em primeiro lugar, é necessário ressaltar

5 A Rússia não pode ser facilmente considerada um país do Sul. A África do Sul é significativamente menor em termos de economia, população e território do que os demais BRICS, e foi incorporada à sigla somente em 2011.

6 No caso brasileiro, por exemplo, não são incluídos programas de desenvolvimento no Haiti; tampouco empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).



que, apesar desses três países emergentes terem aumentado consideravelmente a quantidade de recursos que destinam à cooperação internacional, especialmente nas duas últimas décadas, os países do CAD/OCDE ainda permanecem a principal fonte desta cooperação (ou assistência). Segundo estimativas da ECOSOC (2008) relativas a 2008, o fluxo de cooperação (ou assistência) Norte-Sul (US\$ 121,5 bilhões) é cerca de dez vezes superior ao fluxo de cooperação Sul-Sul (US\$ 12,1 bilhões, valor mais alto no intervalo estimado).

Assim como a maioria dos doadores da OCDE, a Índia e o Brasil priorizam os países vizinhos na alocação de sua cooperação para o desenvolvimento⁷; a China, contudo, prioriza regiões mais distantes. A cooperação internacional brasileira para o desenvolvimento, de acordo com os dados disponíveis, tem sido direcionada principalmente para a América Latina (35% dos recursos da cooperação técnica, científica e tecnológica e a maior parte da cooperação humanitária) (IPEA, 2010b, p. 26, 56) e tem privilegiado os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). A Índia tem concentrado sua cooperação internacional para o desenvolvimento primordialmente entre países vizinhos; sobretudo o Butão e o Afeganistão, sendo que Nepal e Mianmar também têm recebido fluxos significativos⁸. Já a China tem privilegiado, na concessão de sua cooperação internacional, a África e a América Latina (Lum *et al.*, 2009, p. 8).

De todo modo, a tendência é que o aumento da cooperação para o desenvolvimento desses países emergentes – que acompanha seu relativamente maior crescimento econômico e seus crescentes interesses geopolíticos globais – os leve a estender sua cooperação para além de suas respectivas regiões. Tais observações confirmam a expectativa teórica realista de que a quantidade de recursos empregados na cooperação ou assistência internacional, assim como sua diversificação e seu alcance geográfico, são proporcionais ao poder político e econômico dos países “doadores”.⁹ Em outras palavras, quanto mais poderoso o concesso da assistência, mais diversificada e global será sua destinação.

7 A maior parte da assistência internacional para o desenvolvimento dos Estados Unidos tem sido direcionada para a América Latina, dos países da Europa para suas ex-colônias na África, e do Japão para a Ásia (ver as estatísticas da OCDE, disponíveis em <http://www.aidflows.org/>).

8 Ver dados da AidData disponíveis em: <<http://www.aiddata.org/content>>

9 Na medida em que a cooperação internacional pode ser considerada um regime e um bem público, como tem ocorrido de forma crescente desde o final da Guerra Fria (Hopkins, 2000), essa expectativa é derivada da Teoria de Estabilidade Hegemônica.

No que concerne a suas motivações, a cooperação para o desenvolvimento concedida pelos países emergentes é similar àquela oferecida pelos países do CAD/OCDE. De fato, ambas são usadas como instrumento político-diplomático e de promoção de interesses econômicos, e não visam exclusivamente ou prioritariamente o desenvolvimento dos países parceiros ou “receptores”. Tal conclusão também corrobora as previsões teóricas realistas, segundo as quais a cooperação internacional para o desenvolvimento Sul-Sul não difere fundamentalmente da assistência concedida no âmbito Norte-Sul, ambas visando primordialmente beneficiar os “doadores” (McKinlay, 1979; Maizels; Nissanke, 1984; Hook, 1995; Schraeder; Hook; Taylor, 1998; Tuman, 2001).¹⁰

A expansão da cooperação internacional brasileira coadunava bem com a orientação da política externa do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que privilegiava relações e coalizões Sul-Sul e a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil. Para tais propósitos, a cooperação para o desenvolvimento do Brasil tem contribuído, ademais, com o financiamento da importação de bens e serviços do país, sobretudo pelo BNDES. Além disso, a disseminação da tecnologia brasileira na produção de biocombustíveis¹¹ – sobretudo por meio da cooperação técnica para produção do etanol na África, América Central e Caribe – adquire um caráter econômico estratégico, uma vez que há o entendimento de que tais combustíveis somente serão empregados em âmbito global quando existirem diversos fornecedores (Netto Safatle, 2011). No que concerne aos objetivos estratégicos e de segurança da cooperação internacional brasileira, há interpretações segundo as quais o estreitamento de laços com os países em desenvolvimento estaria associado à busca de apoio para o pleito do Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Lima; Hirst, 2006).

Dadas as suas ambições de se tornar líder regional e também obter um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, a Índia tem almejado se apresentar como concesso de cooperação para o desenvolvimento de países do Sul sobretudo a partir da última década. De uma forma geral, a coo-

10 Há, não obstante, significativas diferenças no que diz respeito às suas motivações entre a cooperação concedida pelo Brasil, por um lado, e aquela concedida pela Índia e a China, por outro, que serão discutidas abaixo.

11 A Cooperação Internacional para a Difusão da Agroenergia tem por finalidade difundir a experiência brasileira em agroenergia, baseada principalmente no cultivo da cana de açúcar.

peração indiana para o desenvolvimento tem buscado mais promover interesses econômicos e, em menor medida, político-estratégicos, do que propriamente humanitários. O país objetiva garantir acesso a fontes de energia, proteger diásporas indianas, conter o extremismo islâmico e promover seus interesses na África, especialmente diante da competição com a China no continente por reservas de petróleo, influência diplomática e acesso a mercados consumidores (Agrawal, 2007, p. 7).

A cooperação internacional para o desenvolvimento da China tem sido determinada primordialmente por motivações econômicas. O país almeja assegurar acesso a recursos naturais em face de sua crescente procura doméstica por energia, declinante produção de petróleo e insuficiente produção de carvão. Notadamente, a China é o maior consumidor global de matérias-primas como cobre, minério de ferro e madeira, e deve superar os Estados Unidos como maior consumidor de petróleo na próxima década. O país também deseja criar oportunidades de investimentos para suas empresas e abrir novos mercados de exportação para bens e serviços chineses. A cooperação internacional é, portanto, utilizada como moeda de troca para a China alcançar tais objetivos (Pehnel; Abel, 2007, p. 10-12).

Entretanto, também tem havido razões diplomáticas para a concessão da cooperação internacional chinesa. Especialmente, o isolamento de Taiwan tem constituído um claro objetivo – e, de fato, condição – dessa cooperação¹² (Kurlantzick, 2006, p. 2). Outra motivação diplomática para a concessão de cooperação internacional pela China tem sido a obtenção de apoio dos países parceiros em instituições internacionais, e especialmente na ONU,¹³ onde

12 Em 2007 somente cinco países africanos ainda mantinham relações diplomáticas com Taiwan: Burquina Faso, Gâmbia, Malawi, São Tomé e Príncipe e Suazilândia (Pehnel; Abel, 2007, p. 8). Como exemplo do papel da cooperação internacional chinesa em minar tais relações, em 2007 a China ofereceu assistência e investimentos ao Malawi no valor de US\$ 6 bilhões. Em janeiro de 2008 o país africano deixou de reconhecer Taiwan e estabeleceu relações diplomáticas com a China. A cooperação chinesa para o Malawi em 2008 caiu para US\$ 287 mil (Banda, 2008). Similarmente, a assistência chinesa para a Costa Rica também foi condicionada ao estabelecimento de relações diplomáticas com a China e ao término dessas relações com Taiwan (Lum *et al.*, 2009, p. 13).

13 A China também apoia na ONU resoluções de países parceiros de sua assistência internacional. O apoio chinês é particularmente valioso para esses países porque a China ocupa assento permanente no Conselho de Segurança (Pehnel; Abel, 2007, p. 19). De acordo com a *Democratic Coalition Project* (Projeto de Coalizão Democrática – DCP), a China e muitos países da África subsaariana votam similarmente na Assembleia Geral da ONU, especialmente no que concerne a resoluções sobre a violação de direitos humanos. Ver <<http://www.democracycaucus.net/html/unvot.html>>.

decisões são tomadas por voto, e cada país tem direito a um voto (Xiaoyun, 2008, p. 11).

Em contraste com os doadores da OCDE que atualmente seguem as normas do CAD, Brasil, Índia e China não impõem condicionalidades macroeconômicas, ambientais, de governança ou de direitos humanos para a concessão de cooperação internacional para o desenvolvimento, e também apresentam menos exigências processuais. Esses países emergentes alegam respeitar os princípios da não interferência e da soberania dos parceiros, em parte por terem eles mesmos sofrido historicamente numerosas e profundas interferências externas e violações de suas soberanias e serem, portanto, mais sensíveis a esses princípios. Por um lado, essa ausência de condicionalidades torna o financiamento dos países emergentes mais acessível, rápido e previsível por parte desses parceiros (LUM *et al.*, 2009, p. 1; 4). Ela também permite que esses parceiros rejeitem ou pelo menos negociem em termos mais favoráveis a cooperação (ou assistência) oferecida pelos países do CAD/OCDE, que historicamente e ainda hoje impõem condições consideradas perversas por muitos, como as relacionadas aos ajustes estruturais do Consenso de Washington (Kurlantzick, 2006, p. 1; Pehnel; Abel, 2007, p. 18; Afrodad, 2010, p. 35-37). Por outro lado, críticos alegam, principalmente com relação à cooperação internacional chinesa, que a ausência de condicionalidades pode contribuir para perpetuar governos disfuncionais, dependentes, corruptos e autoritários, além de condições sociais e ambientais insustentáveis (Kurlantzick, 2006, p. 3; LaFraniere; Grobler, 2009; Landingin, 2010; The Reality of Aid Management Committee, 2010, p. 14-15; Calica, 2011).

Além disso, a cooperação internacional de Brasil, Índia e China apresenta menor transparência e eficiência institucional do que a oferecida pelos países do CAD/OCDE. A fragmentação burocrática e a falta de agências coordenadoras centrais capazes de planejar, monitorar e avaliar a cooperação a nível nacional nos três países emergentes impede que se tenha conhecimento mais completo e preciso dos montantes, distribuição e objetivos dessa cooperação. No Brasil, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi criada em 1987 no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e lida exclusivamente com a cooperação técnica. Além do MRE, os Ministérios da Saúde (MS) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) entre outros, assim como o BNDES e entes subnacionais também participam da cooperação internacional para o desenvolvimento brasileiro.

A cooperação para o desenvolvimento concedida pela Índia se encontra concentrada no *Ministry of External Affairs* (Ministério de Assuntos Externos

– MEA).¹⁴ O MEA também financia os programas gerais do *Indian Technical and Economic Cooperation* (Cooperação Técnica e Econômica Indiana – ITEC) e do *Indian Council for Cultural Relations* (Conselho Indiano para Relações Culturais – ICCR). O Ministério das Finanças exerce supervisão administrativa dos empréstimos do *Exim Bank* (Banco de Importação-Exportação) indiano (Agrawal, 2007, p. 5-6).

No que diz respeito a sua estrutura institucional, a cooperação internacional chinesa é administrada principalmente pelo Departamento de Assistência aos Países Estrangeiros¹⁵ e pelo Escritório de Assuntos de Cooperação Internacional, criados ambos em 1982 no âmbito do Ministério do Comércio.¹⁶ Contudo, os Ministérios das Finanças, Defesa Nacional e Ciência e Tecnologia também concedem cooperação internacional; e empréstimos e perdão de dívidas são concedidos pelo *Exim Bank*. As principais decisões relativas à concessão de cooperação internacional para o desenvolvimento são tomadas pelo Conselho de Estado, o mais alto órgão governamental da China, composto pelo primeiro-ministro, vice-primeiro-ministro e ministros. Os embaixadores chineses também propõem projetos para os países onde se encontram lotados para que sejam avaliados pelo Ministério de Assuntos Estrangeiros. Por fim, é possível que governos provinciais estejam igualmente engajados na oferta de cooperação internacional chinesa (Pehnel; Abel, 2007, p. 2; Xiaoyun, 2008, p. 15-19; Landingin, 2010, p. 93).

A ausência de padrões e sistema de divulgação de informações como os adotados pelo CAD contribui também para a falta de transparência da cooperação do Brasil, Índia e China, o que pode por sua vez facilitar a corrupção e dificultar a avaliação do impacto da cooperação internacional concedida. Tais deficiências institucionais impedem ainda a realização de um planejamento estratégico de longo prazo que possibilite melhor alocação dos recursos e relação de custo-benefício mais favorável no financiamento de projetos de desenvolvimento no exterior (Agrawal, 2007, p. 5-6; Pehnel; Abel, 2007, p.

14 Esse ministério é diretamente responsável pela assistência concedida ao Butão, Nepal e Afeganistão; e presta consultoria aos Ministérios das Finanças e Comércio com relação à assistência concedida a outros países.

15 O departamento concede autorizações para que empresas participem de licitações em projetos de assistência estrangeira, administra essas licitações e fiscaliza a execução de cada projeto.

16 O fato de a principal agência de cooperação internacional da China se encontrar no âmbito do Ministério do Comércio é indicativo das motivações primordialmente econômicas e comerciais dessa cooperação.



2; Xiaoyun, 2008, p. 15-19; Aayllón Pino, 2010, p. 8; Cabral; Weinstock, 2010, p. 18-20; Landingin, 2010, p. 93).

Entretanto, também há evidências de vantagens consideráveis da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul com relação a assistência concedida no âmbito Norte-Sul. Primeiramente, por não impor condicionalidades e por envolver “doadores” que são, eles mesmos, países em desenvolvimento, a cooperação Sul-Sul é menos vulnerável a acusações de neocolonialismo, imperialismo e clientelismo (não obstante as críticas à atuação da China na África). A retórica de que os países emergentes buscam estabelecer relações de solidariedade, não interferência e benefícios mútuos ao conceder cooperação internacional para o desenvolvimento torna-se, pelas mesmas razões, mais crível. Além disso, por terem problemas e desafios de desenvolvimento iguais ou similares aos confrontados pelos países “receptores”, os países emergentes “doadores” estão em melhores condições para ajudar na superação desses problemas e desafios. Isso é notável e evidente na cooperação internacional para o desenvolvimento concedida tanto pelo Brasil e pela Índia como naquela concedida pela China.

Por fim, ao contrário dos doadores da OCDE, Brasil, Índia e China são tanto “doadores” quanto “receptores”; e ainda têm consideráveis desafios de pobreza e desenvolvimento no âmbito doméstico. Isso significa que esses países emergentes enfrentam maiores dificuldades em justificar a concessão de cooperação para o desenvolvimento de outros países no âmbito da política doméstica. Há alegações de que essa seria uma razão para o governo chinês tentar preservar o sigilo acerca da cooperação internacional por ele oferecida (Pehnelt; Abel, 2007, p. 2; Ecosoc, 2008; LaFraniere; Grobler, 2009; Lum *et al.*, 2009, p. 1).

Os casos de Brasil, Índia e China também sugerem haver elementos significativos que distinguem a cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul, principalmente no que tange às áreas beneficiadas, canais de execução e instrumentos. Notadamente, o Brasil aparece como o caso distinto dos outros dois países emergentes.

Em primeiro lugar, conquanto a cooperação internacional da Índia e da China seja quase exclusivamente executada bilateralmente via governos, parte significativa da cooperação internacional brasileira é concedida em âmbito multilateral e trilateral e envolve instituições nacionais e internacionais. De acordo com o Ipea (2010b), a maior parte dos recursos da cooperação internacional brasileira é alocada por meio de organizações internacionais (US\$ 248 milhões). Conforme mostra estimativas do The Economist (2010), parte



considerável da cooperação brasileira é canalizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), US\$ 25 milhões, e sobretudo pelo Programa Alimentar Mundial da ONU (UNFPA), US\$ 300 milhões. Segundo dados da ABC, os principais parceiros do Brasil na cooperação triangular são, destacadamente, o Japão – 15 projetos ou memorandos de entendimento, sobretudo na área de capacitação técnica – e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) – 12 projetos ou memorandos de entendimento, destacando-se o apoio a políticas de seguridade social em países da América Latina e da CPLP, em conformidade com a Agenda do Trabalho Decente. Assim, o Brasil oferece programas de desenvolvimento estrangeiros mais inclusivos e participativos. Há também indícios de que a cooperação brasileira é mais sensível e responsiva às necessidades e demandas de desenvolvimento priorizadas pelos países parceiros ou “receptores”.

Ademais, Índia e China privilegiam infraestrutura e energia na oferta de cooperação internacional para o desenvolvimento, enquanto o Brasil – pelo menos com base nos dados parciais da ABC¹⁷ – prioriza a agricultura (22% dos recursos), a saúde (17%) e a educação (13%), áreas do desenvolvimento social. A pesquisa agropecuária do Brasil permitiu a adaptação de culturas aos diversos tipos de clima e solo do país, sendo a mais notável o cultivo de soja no cerrado. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) realiza projetos que visam à adaptação de tecnologias às necessidades dos biomas, das sociedades e das economias dos países parceiros, sobretudo na África e na América Latina (Arraes, 2011). No que concerne à sua cooperação internacional em saúde, o Brasil tem apoiado iniciativas para tentar replicar sua experiência exitosa no combate à AIDS em outros países em desenvolvimento, fornecendo antirretrovirais e buscando capacitar técnicos estrangeiros na sua dispensação, o que exige a realização de exames, sessões de aconselhamento e monitoramento (IPEA, 2010b, p.38). No que diz respeito à cooperação internacional brasileira em educação, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) – um dos mais importantes polos nacionais de geração e difusão de conhecimento aplicado ao desenvolvimento industrial – também tem desempenhado um papel crucial, assim como as bolsas para estrangeiros estudarem no país (IPEA, 2010a, pp. 171; 173-174; IPEA, 2010b, p. 26-29).

A maior parte da cooperação internacional para o desenvolvimento oferecida pela Índia tem financiado projetos nas áreas de energia, transportes e

17 Conforme já indicado, a ABC não é responsável pela totalidade da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, tampouco pela totalidade de sua cooperação técnica.



comércio e indústria (65% do total). De fato, essas têm sido as áreas favorecidas nos maiores parceiros ou “receptores” da cooperação indiana: Butão, Afeganistão e Nepal. A cooperação concedida pela Índia para outros países tem sido dividida entre o treinamento a funcionários públicos, engenheiros e técnicos do setor público de países beneficiados, principalmente na África (60%); empréstimos que permitem a esses países comprar equipamentos e serviços indianos numa forma de cooperação amarrada (30%) e estudos de viabilidade, envio de especialistas indianos e outras atividades relacionadas a projetos específicos (10%) (Agrawal, 2007, p. 7). A cooperação indiana destinada à educação e saúde tem se concentrado principalmente no Sul da Ásia, e representa somente 5% do total dessa cooperação, medida pela quantidade de recursos empregados. A Índia também tem concedido ajuda de emergência, sobretudo na Ásia, como em casos de tsunamis, terremotos e inundações.

A cooperação internacional chinesa serve, em grande medida, às próprias necessidades de desenvolvimento da China (Kurlantzick, 2006, p. 2, Pehnel; Abel, 2007, p. 2), facilitando a exportação de matérias-primas para o país e exigindo que 50% dos materiais e serviços utilizados nos projetos financiados sejam comprados da China. De fato, conquanto a maior parcela da cooperação internacional chinesa tenha como objetivos a extração ou produção de recursos naturais e o financiamento de projetos de infraestrutura ou obras públicas, a cooperação técnica e humanitária é relativamente muito pequena.

Tais diferenças estão relacionadas às distintas motivações na concessão dessa cooperação: Índia e China buscam primordialmente benefícios econômicos – e em particular o acesso a fontes de energia e matérias-primas – e estratégicos, enquanto o Brasil visa também *soft power* e projeção de prestígio internacionalmente. Constituem evidências adicionais disso o fato de que a cooperação internacional indiana e, sobretudo, chinesa para o desenvolvimento é quase que totalmente “amarrada”, isto é, condicionada à compra de bens e serviços da Índia e da China;¹⁸ e que há coincidência entre a alocação da assistência militar e para o desenvolvimento da Índia.

Teoricamente, o caso distintivo da cooperação para o desenvolvimento do Brasil corrobora o argumento construtivista de David Lumsdaine (1993), segundo o qual há a transferência sistemática de práticas e concepções domésticas relativas à pobreza, ao desenvolvimento e ao bem-estar social para o âmbito internacional. Essa cooperação claramente incorpora políticas, modelos e projetos bem-sucedidos internamente, como o programa de trata-

18 Surpreendentemente, a Índia não aceita assistência amarrada de doadores da OCDE.



mento da AIDS, as tecnologias agrícolas da Embrapa e o Programa Bolsa Família (PBF).

É possível concluir, ademais, que ainda não há um modelo distintivo de cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul. Se o regime de cooperação internacional centrado no CAD é relativamente fraco, os países emergentes ainda não dispõem de um regime alternativo,¹⁹ e as diferenças entre eles no que tange à oferta de cooperação internacional são significativas. A institucionalização em âmbito internacional da cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul – assim como a maior centralização, coordenação e transparência das instituições domésticas engajadas nessa cooperação – são fundamentais para o seu aprimoramento.²⁰

André de Mello e Souza é doutor em Ciência Política pela Universidade de Stanford, Estados Unidos. Foi professor de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e atualmente é técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. É co-autor de *The Politics of Private Foreign Aid*, artigo publicado no periódico *International Organization*, e de diversos trabalhos sobre a governança global da propriedade intelectual.

- 19 Muitos desses países, inclusive o Brasil, preferem discutir questões relativas à assistência internacional no âmbito da ECOSOC.
- 20 A Declaração de Paris (2005) e a Agenda para Ação de Acra representam esforços significativos dessa institucionalização internacional da cooperação para o desenvolvimento, buscando particularmente aumentar sua qualidade e seu impacto.



REFERÊNCIAS

- AFRODAD – AFRICAN FORUM AND NETWORK ON DEBT AND DEVELOPMENT. Assessing the growing role and development impact of China in Africa: an African perspective. *South-South Cooperation: a challenge to the aid system?* Quezon City, The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.
- AGRAWAL, S. Emerging donors in International Development Assistance: the India case. Ottawa: IDRC/CRDI, dez. 2007.
- ARRAES, P. Como o Brasil virou fornecedor de tecnologia agrícola. *Dinheiro Rural*, ed. 82, ago. 2011.
- AYLLÓN PINO, Bruno. La Cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. *Análisis del Real Instituto Elcano*. Madri: Real Instituto Elcano, oct. 2010.
- BANDA, M. Malawi leader says China to give \$287 mln in aid. *Reuters News*, 4 abr. 2008.
- CABRAL, Lúcia e WEINSTOCK, Julia. *Brazilian Technical Cooperation for Development: drivers, mechanics and future prospects*. Londres, Overseas Development Institute, 6 set. 2010.
- CALICA, A. Philippines seeks to rebid NorthRail project. *The Philippine Star*, 2 set. 2011.
- DEHEJIA, R. S. Why does India give and receive aid? *The Wall Street Journal*, 8 set. 2010.
- ECOSOC. *Background study for the development cooperation forum: trends in south-south and triangular development cooperation*. Nova York: ECOSOC, abr. 2008.
- HOPKINS, R. F. Political economy of foreign aid. In: TARP, F. (Ed.). *Foreign aid and development: lessons learned and directions for the future*. Nova York: Routledge, 2000.
- HOOK, S. W. *National interest and foreign aid*. Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1995.
- IPEA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Ipea, mar. 2010a.
- _____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: Ipea, 10 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf>
- KURLANTZICK, J. China's move into Africa and its implications for aid, development, and governance. *Policy Outlook*. Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, nov. 2006.
- LaFRANIERE, S.; GROBLER, J. China spreads aid in Africa, with a catch. *The New York Times*, 22 set. 2009.



- LANDINGIN, R. Chinese foreign aid goes offtrack in the Philippines. *South-South Cooperation: a challenge to the aid system?* Quezon City: The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.
- LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LUM, T.; FISHER, H.; GOMEZ-GRANGER, J.; LELAND, A. *China's foreign aid activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia*. Washington D. C.: Congressional Research Service, 25 fev. 2009.
- LUMSDAINE, D. H. *Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- MAIZELS, A.; NISSANKE, M. K. Motivations for aid to developing countries. *World Development*, v. 12, n. 9, p. 879-900, 1984.
- MCKINLAY, R. D. The aid relationship: a foreign policy model and interpretation of the distributions of official bilateral economic aid of the United States, the United Kingdom, France, and Germany, 1960-1970. *Comparative Political Studies*, v. 11, n. 4, p. 411-463, 1979.
- NETTO SAFATLE, F. *A economia política do etanol: a democratização da agroenergia e o impacto na mudança do modelo econômico*. São Paulo: Alameda, 2011.
- PEHNELT, G.; ABEL, M. *China's development policy in Africa*. Joanesburgo: The South African Institute of International Affairs, Relatório N. 1, 2007. Disponível em: <<http://www.cebri.com.br/midia/documentos/312.pdf>>
- PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2010.
- SCHRAEDER, P. J.; HOOK, S. W.; TAYLOR, B. Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French, and Swedish aid flows. *World Politics*, v. 50, n. 2, p. 294-323, 1998.
- THE ECONOMIST. *Brazil's foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque*. 15 jul. 2010.
- THE REALITY OF AID MANAGEMENT COMMITTEE. *South-South Cooperation: a challenge to the aid system?* Quezon City: The Reality of Aid Special Report on South-South Cooperation, 2010.
- TUMAN, J. P.; EMMERT, C. F.; STERKEN, R. E. Explaining Japanese aid policy in Latin America: a test of competing theories. *Political Research Quarterly*, v. 54, n. 1, p. 87-101, 2001.
- VASCONCELLOS, F. Soldados levam para o Alemão a experiência do Haiti. *O Globo*. 30 nov. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/mat/2010/11/29/soldados-levam-para-alemao-experiencia-do-haiti-923145605.asp>>
- XIAOYUN, L. *China's foreign aid to Africa*. Beijing: College of Humanities and Development, China Agricultural University, 2008.

As potências em ascensão e as operações de paz

89

MAXI SCHOEMAN

INTRODUÇÃO

No início de abril deste ano, em seu blog *The Multilateralist*, o comentarista político norte-americano David Bosco colocou a pergunta se ‘as tropas de paz dos BRIC para a Líbia’ seriam a solução factível para crise na Líbia.¹ Sua sugestão incluía uma força de paz com as cores da ONU e integrada basicamente pelos países BRIC – em especial Índia, Brasil e China, talvez com a participação da Alemanha por ser um dos países que também se absteve de votar sobre a Resolução UNSC 1973.² Em meados de setembro Álvaro de Vasconcelos, do Instituto UE para Estudos de Segurança em Madri, convocou os BRIC (sic) para colaborar com a vigência da Responsabilidade de Proteger na Síria.³ Se estas recomendações são viáveis e factíveis, não é o objetivo da minha argumentação. No entanto, é a *ideia lá fora*, por assim dizer – a existência da percepção dos BRIC com *status*, importância e legitimidade

- 1 David Bosco, ‘BRIC peacekeepers for Libya?’, *The Internationalist*, 4 April 2011. http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/04/04/bric_peacekeepers_for_liby, acessado em 8 de junho de 2011.
- 2 Bosco não faz menção à África do Sul. Não está claro se esta omissão se deve ao fato de que a mesma não é tida de forma geral como parte autêntica da formação dos BRIC ou porque ela votou a favor da Resolução 1973 – o único integrante dos BRIC a proceder assim.
- 3 Álvaro de Vasconcelos, ver título completo, EUISS, Madri, 14 de setembro de 2011.

específicas, assim como a disposição implícita de agir desta forma – que se mostra relevante ao presente debate. No documento de fundo que delinea os parâmetros e contexto para este artigo, algumas perguntas pertinentes colocadas aos participantes refletem a sugestão de Bosco: *onde as potências emergentes poderão concordar?; As potências emergentes aceitarão as estruturas existentes e procurarão se elevar no atual sistema para se tornarem ‘participantes responsáveis’?*

Ao se considerar estas perguntas, há de ser levado em conta pelo menos dois aspectos relativos ao atual sistema internacional e à sociedade contemporânea internacional. O primeiro se refere ao fato de que as principais instituições de governança global, inclusive o Conselho de Segurança da ONU, possuem liderança e filiação seletivas que reforça a percepção da ‘governança por um grupo’.⁴ Em seguida, o segundo aspecto diz respeito à ‘aceitação das estruturas existentes’ pelas potências emergentes, ou se resolverão adotar outro sistema alternativo de governança, seria necessário alguma forma de cooperação entre as mesmas para atingir seus objetivos. Logo, o meu artigo irá por ênfase na necessidade de cooperação entre as potências emergentes no campo das operações de paz.

Até o presente há pouca evidência de um esforço em conjunto pelos BRIC na coordenação de suas respectivas abordagens da manutenção da paz ou no desenvolvimento de uma posição conjunta visando a paz, ou de agenda para guiar e consolidar a busca conjunta para qualificar a manutenção da paz como doutrina e prática. No entanto, dois fatores específicos sob o amplo guarda-chuva dos BRIC (e IBSA) poderão servir para promover a cooperação entre estas potências emergentes, seja para ocupar um papel principal nas questões da paz e segurança internacionais na condição de ‘participantes responsáveis’, ou com um propósito mais instrumental destinado a aumentar e promover os interesses nacionais destes países. O primeiro é a recente estrutura do UNSC, a qual considera todos os países BRIC como integrantes, com a África do Sul, Índia e Brasil servindo ao mesmo tempo de integrantes não permanentes, e em segundo, Brasil, China, Índia e África do Sul consideram mais e mais as operações de paz como expressão tangível de seu poder e influência, e de evidência de sua capacidade e comprometimento de serem líderes globais.

Neste *paper*, apresento uma exploração descritiva e analítica de uma série de questões relativas à ascensão dos BRIC / IBSA nos assuntos globais, com

4 Veja Umma Salma Bava, ‘Perspective India’ em Francis Kornegay e Lesley Masters (eds), *From BRIC to BRIC*, Pretória: Institute for Global Dialogue, maio de 2011, p. 55-62.

referência especial às operações de paz. Meu foco será Brasil, China, Índia e África do Sul – os ‘BIC.’ Na primeira seção, exploro rapidamente alguns aspectos com relação à ascensão destas ‘novas potências,’ com referência à difusão de normas e cooperação. A seção dois oferece uma visão geral das atividades dos BIC nas operações de paz da ONU, e pergunta se esta participação seja *per se* indicação de *status* e conduta de uma grande potência. Na terceira seção, mostro a comparação e o contraste dos fatores e restrições nacionais que impactam a política externa – em especial a política da manutenção da paz – além das abordagens aos principais debates relativos à manutenção da paz nestes países, sendo que a quarta seção trata das oportunidades e restrições regionais e internacionais. Na conclusão da seção I, abordo a possibilidade de construir relações mais próximas entre os países BIC, bem como oportunidades para procurar a cooperação mais estreita.

AS POTÊNCIAS EMERGENTES, DIFUSÃO DE NORMAS E COOPERAÇÃO

Uma pergunta chave desta análise é se as ‘novas potências’ investigarão estruturas alternativas de governança global ou se (por analogia) se alçarão dentro das atuais estruturas, aceitando as normas destas instituições, que foram em sua maior parte construídas e influenciadas pelas normas das tradicionais e grandes potências, em especial e quase somente as potências ocidentais. Dentro do sistema da ONU, e mais especificamente no Conselho de Segurança, duas ‘normas’ novas e bastante relacionadas⁵ surgiram desde o fim da Guerra Fria; a primeira trata da preferência crescente pelas operações de paz segundo o Capítulo VII (Haiti, Costa do Marfim, e Líbia são exemplos recentes, assim como a missão AU-ONU ‘híbrida’ em Darfur), sendo a segunda a doutrina da ‘Responsabilidade de Proteger’ (R2P), a qual contraria a norma tradicional de não intervenção nos assuntos internos dos países. Os BIC cumprem estas normas com alguma dificuldade, e como se lê a seguir, manifestam grande resistência a ambas as normas, sendo o que Amitav Acharya se refere como os ‘gaviões da soberania,’ com base em grande parte em suas experiências históricas das intervenções das grandes potências.⁶

5 Talvez estes não externem o significado pleno de ‘normas’ (ainda), porém ambos se tornam mais e mais influentes na forma de operar do Conselho.

6 Veja Também Kai Michael Kenkel, ‘Stepping out of the shadow: South America and peace operations’, *International Peacekeeping*, 2010, 17 (5) p. 584-597.

Porém, há também evidência que se processa alguma forma de difusão das normas.⁷ O papel de liderança do Brasil na MINUSTAH (força de paz da ONU no Haiti) e o papel da China no Sudão para fazer aceitar, pelo governo sudanês, a missão de paz híbrida em Darfur, servem de exemplos da ‘localização das normas,’ porém a localização jamais será um processo igualitário e constante, necessitando também da norma que seja ‘coerente com a ordem cognitiva *local*’ que ‘dialogue com, apoia e seja coerente com as crenças e identidades locais vigentes.’⁸ Está claro com base em sua reação à intervenção pela OTAN na Líbia no início de 2011, que não se trata de um processo fácil para as potências emergentes. Em declaração de setembro de 2011 à Assembleia Geral da ONU, a Presidente do Brasil Dilma Rousseff deixou claro o desconforto e pouca satisfação das potências emergentes: ‘Muito se fala da responsabilidade de proteger, porém ouvimos pouco sobre a *responsabilidade na proteção*.’ A Presidente Dilma continua: ‘Estes (R2P e responsabilidade na proteção) são conceitos que devemos elaborar juntos.’⁹ A chamada da Presidente Dilma para o trabalho conjunto na elaboração destes conceitos indica uma tentativa no que Acharya denomina de ‘subsidiariedade das normas’ – ‘processo pelo qual os protagonistas locais elaboram novas regras com vistas a regular suas relações e legitimar as normas globais em comum que correm risco de negligência, infração ou abuso por protagonistas centrais poderosos.’¹⁰ Afirmo que é neste espaço – a subsidiariedade das normas – que surge a oportunidade para os BIC (e demais potências emergentes, como a Turquia) a cooperar.

A questão, com certeza, é se as potências emergentes irão cooperar na ‘subsidiariedade das normas.’ As oportunidades de cooperação são inúmeras: Os BRIC, IBSA, a coincidência de seus mandatos no Conselho de Segurança

7 Para entender este processo na América do Sul, veja see Franz Kernic and Lisa Karlborg, ‘Dynamics of globalization and regional integration: South American peace operations’, *International Peacekeeping*, 2010, 17 (5) p. 723-736.

8 Veja Amitav Acharya, ‘Ideas, norms and regional orders’, monografia apresentada na conferência sobre *When regions transform: theory and change in world politics*, 2010, McGill University, Canadá, 1-2 de maio, p. 1-24. Ênfase no original.

9 Dilma Rousseff, ‘Discurso durante a abertura da 66ª sessão da Assembleia Geral da ONU: Debate Geral,’ Declarações que referendam a Responsabilidade na Proteção, 21-24 de setembro e 26-27 de setembro de 2011, ICRtoP, acessado em 10 de outubro de 2011. Ênfase acrescentada.

10 Acharya, 2010, op.cit. p. 14.

da ONU durante o período 2011/2012, são poucos exemplos dos fóruns que conduzem a esta cooperação, porém não está claro quais as avenidas, se houver (de forma dedicada) estes países utilizarão e se o farão de maneira sistemática. A cooperação a um nível sub-universal porém não regional (como constituído em primeiro lugar pela geografia e alguma medida de contiguidade) é pouco estudada nas Relações Internacionais, sendo que as considerações convencionais da cooperação (por ex: comunidades de funcionalismo, neo-funcionalismo e segurança) se preocupam em primeiro lugar com a integração (regional), e logo não de relevância imediata no estudo da cooperação que *não* vise a integração regional. A interdependência e a interdependência complexa poderiam ser mais úteis na exploração da cooperação na esfera de interação econômica, no entanto na literatura das potências emergentes há pouco disponível. Jordaan se refere ao fato de que as potências emergentes, por força do princípio fundamental da solidariedade, tendem a ser mais inclinadas à cooperação,¹¹ porém não há ainda consenso sobre como e sob quais condições se dará esta cooperação sistemática e focada. As oportunidades existem, porém os impedimentos à cooperação têm também seu papel. Primeiro, as potências emergentes parecem ter seu foco basicamente em suas próprias regiões, seja em relações amistosas ou de inimizade, dentro deste contexto, com certeza, sua conduta será regida pelas relações regionais, necessidades, aspirações, etc. Segundo, as potências emergentes, na condição de ‘gaviões da soberania’ darão maior atenção aos seus interesses nacionais e ainda deverão encontrar os meios (também de modo conceitual) para definir e se ocupar destes interesses juntamente com os demais protagonistas com o mesmo pensamento. Poderão ter em comum interesses nacionais semelhantes e até condições locais e de vizinhança, porém até o presente ainda não criaram maneiras de otimizar a sua defesa do ‘interesse nacional’ de modo que permitisse o uso comum dos seus recursos. Esta área permanece um campo fértil para os acadêmicos destes países elaborarem comunidades conjuntas epistêmicas para explorar as possibilidades da cooperação entre as potências emergentes e a difusão das normas, nas formas de localização bem como de subsidiariedade.

11 Eduard Jordaan, ‘The concept of a Middle Power in International Relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers’, *Politikon*, 2003, 30 (2) p 173.

O PREPARO DE CENÁRIO – A PARTICIPAÇÃO DOS BIC
NAS OPERAÇÕES DE PAZ

Ao examinar as contribuições de tropas dos países BIC para as operações de paz sob a égide da ONU, em especial em comparação com as tradicionais e grandes potências (França, Reino Unido e Estados Unidos), não há dúvida que estes países são grandes contribuintes (veja Quadro 1). Índia e Brasil possuem um longo histórico da participação em missões de paz,¹² ao passo que China e África do Sul são ‘rivais recentes’, embora por motivos diferentes. No entanto, o importante sobre a participação dos quatro países é sua ciência de que esta participação seja necessária (também) para evidenciar sua ‘boa cidadania’ internacional assim como suas credenciais da liderança internacional. Este vem a ser um ‘critério’ bem recente para aquilatar as ‘qualificações’ de liderança dos estados no sistema internacional. Durante a era da Guerra Fria em especial, foi sendo criada uma divisão internacional do trabalho em torno da manutenção da paz, que via as principais potências e as superpotências assumindo a responsabilidade de financiar estas operações, ao passo que as médias e menores potências ofereciam as tropas para estas missões. Bennett¹³ explicou este papel das médias potências como ‘entusiastas adeptos da manutenção da paz’ em razão de seu conceito de neutralidade e de imparcialidade, e mais o fato de que não possuíam ‘máculas do imperialismo’. Interessante observar a força do valor da neutralidade e da imparcialidade nas abordagens por Brasil, China e Índia à participação nas tropas de paz.

O que presenciamos agora é um tipo de pressão sobre as potências emergentes para aumentar suas contribuições com tropas e pessoal, bem como a expectativa de que as mesmas deverão aumentar suas contribuições financeiras para a manutenção da paz pela ONU. Em maior evidência, a contribuição final da China para a manutenção da paz pela ONU (veja Quadro 2) tem aumentado progressivamente nos últimos anos. Embora pareça pequena uma contribuição inferior a 4%, a mesma evoluiu bastante de uma base muito pequena e a China acha-se abaixo dos primeiros dez contribuintes de recursos.

12 A Índia possui um histórico ininterrupto de participação. O Brasil se retirou da manutenção da paz de 1968 a 1988. A participação da China começou com o fim da Guerra Fria, e África do Sul, embora manifestando sua disposição de participar em 1996, alocou suas primeiras tropas de paz em 2000.

13 A LeRoy Bennett, *International Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980, p. 159-160.



Quadro 1. Contribuições de tropas, julho de 2011

Brasil	2,239
China	1,997
Índia	8,423
África do Sul	2,187
França	1,505
Rússia	225
Reino Unido	277
EUA	100
TOTAL (ONU)	98,829

Fonte: Compilado com base em informações da Manutenção da Paz das Nações Unidas www.un.org/en/peacekeeping Dados de 31 de julho de 2011.

Quadro 2. Contribuição financeira para a manutenção da paz pela ONU*

% do Orçamento da ONU	
EUA	27,14
Japão	12,53
Reino Unido	8,15
China	3,93

*Brasil, Índia e África do Sul não abaixo dos primeiros 10 contribuintes.

Fonte: Compilado com base em informações da Manutenção da Paz das Nações Unidas www.un.org/en/peacekeeping Dados de 31 de julho de 2011.

Ao todo e comparativamente, há pouca dúvida de que embora os países BIC estejam efetivamente ativos, e que a participação na manutenção da paz seja percebida como ao menos uma indicação de ascensão ao poder destes países, e por conseguinte as posições de responsabilidade nos assuntos globais. Trata-se também de evidência da sua aceitação das estruturas existentes e que tais países procuram se promover *dentro* do sistema atual. Contudo, e como será indicado logo mais aqui, esta aceitação não implica aceitação de mudanças das normas dentro destas estruturas.



Outro assunto que merece consideração sobre a participação na manutenção da paz, é até que ponto os países BIC têm oportunidades de cooperação em determinadas operações, e também se agrega benefícios às suas oportunidades e à possível intenção de construir posições conjuntas para a elaboração de políticas e abordagens em comum.¹⁴ De acordo com o Quadro 3 a seguir, fica claro que não há uma só missão na qual os quatro países participam juntos. Brasil, China e Índia participam de seis das atuais nove operações relativas aos BIC, ao passo que China, Índia e África do Sul participam de apenas uma missão (MONUSCO). A maior iniciativa de Brasil e África do Sul situa-se em suas regiões – MINUSTAH para o Brasil e Darfur e Rep. Dem. do Congo para África do Sul (e antes em Burundi). As atividades de manutenção da paz para a ONU, de China e Índia, não parecem possuir orientação regional, sendo que a participação do Brasil não se limita a sua região, e com a África do Sul bastante restrita a conflitos africanos (exceção feita a pequenas quantidades vez por outra em missões de observação, etc.).

O que nos leva a duas perguntas: É importante para os países BIC, onde for relevante, se concentrarem na manutenção da paz em suas próprias regiões (do ponto de vista de potência em ascensão), e ademais, a participação mais ampla fortaleceria suas ambições de liderança (e evidência de liderança)? Em outras palavras, é preciso ser 'global' de forma a demonstrar a projeção do poder? Esta última pergunta tem especial importância para a África do Sul à luz de seu comprometimento com as operações de paz *africanas*: este tipo de operação indica que 'assumir a responsabilidade' na região por uma (futura) grande potência seja uma qualidade exigida para usufruir deste *status*? Esta pergunta tem importância quando de um lado se compara a contribuição de tropas por, exemplificando, Brasil, Índia e África do Sul aos seus vizinhos, e por outro lado considerar até que ponto a participação indicaria a 'disposição para liderar'/*status* de grande potência. A contribuição em tropas pelo Uruguai é maior que a do Brasil; Paquistão e Bangladesh contribuem com mais tropas que a Índia; até a minúscula Ruanda possui mais (3894) capacetes azuis que a África do Sul.¹⁵ Porém não há quem sugira que Uruguai, Bangla-

14 Acho isto relevante em comparação com a cooperação entre P3 e Conselho de Segurança (França, Reino Unido e Estados Unidos) e a cooperação destas na OTAN, bem como a relação entre suas posturas no Conselho de Segurança e a forma na qual a OTAN foi utilizada no fim da década de 1990 (Cosovo). Porém, aqui não me refiro à cooperação 'in-mission' mas à participação conjunta que cria oportunidades de diálogo, coordenação, etc.

15 'Brazil, India, and South Africa must do more to be considered powers', Bloomberg News, 3 de agosto de 2011. www.trademarksa.org, acessado em 12 de setembro de 2011.

desh e Ruanda sejam potências em ascensão. Logo, o *porte* das contribuições em tropas não parece indicar o *status* de grande potência emergente (poderia contudo talvez compensar a ausência de contribuição financeira).

Quadro 3. *As contribuições dos BIC às missões de paz na ONU*

	Brasil	China	Índia	África do Sul
MINURSO (Saara Ocidental)	9	10	-	-
MINUSTAH (Haiti)	2,188	29	468	-
UNFICYP (Chipre)	1	2	5	-
UNIFIL (Líbano)	9	344	900	-
UNIMIL (Libéria)	4	583	246	-
UNMIT (Timor-Leste)	18	25	16	-
UNOCI (Costa do Marfim)	7	6	8	-
MONUSCO Rep. Dem. do Congo	-	234	4,167	1,243
UNAMID (Darfur)	-	323	-	944
UNMIS (Sudão – Julho de 2011)	-	436	2,420	-
UNTSO (Organização de supervisão da trégua)	-	5	-	-
UNDOF (Força de observação de retirada)	-	-	193	-

Fonte: Compilado com base em informações da Manutenção da Paz das Nações Unidas www.un.org/en/peacekeeping. Dados de 31 de julho de 2011.

FATORES E RESTRIÇÕES DOMÉSTICAS

A participação na manutenção da paz é em primeiro lugar função da política externa e reflexo da orientação externa do país bem como o conceito de seu papel/éis. Andrew Hurrell ¹⁶ lembra que China, Índia e Brasil possuem ‘uma gama de recursos de poder econômico, militar e político, bem como certo grau de coesão interna e a capacidade de efetiva ação pelo estado’ – indi-

16 Andrew Hurrell, ‘Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?’, *International Affairs* 82 (1), 2006, p. 1-19. (citação da p 1) Seu artigo menciona Rússia, porém sem referência a África do Sul.

cadores do *status* (e importância) dos países como potências em ascensão. No entanto, a definição clássica de política externa como a ‘extenuação das políticas internas’ tem como principal determinismo – e restrição – as necessidades e demandas internas. A manutenção da paz como manifestação específica de participação na política externa e internacional, na promoção dos valores universais de paz e segurança, exige abordagem diferente para a orientação das forças armadas do país, com frequência ocupando uma prioridade secundária nos conceitos de segurança nacional dos estados, em especial no que tange a alocação de recursos, com primazia para o papel das forças de defesa na condição de custodiantes da soberania dos países e da integridade territorial. Porém, no nível de ideais, conforme indicado por Hurrell,¹⁷ a ‘procura do reconhecimento [internacional]’ e do poder ‘exige um propósito e um projeto’, cuja existência seria capaz de ‘galvanizar o apoio nacional bem como a coesão interna, servindo de recurso de poder *per se*.’ Na medida em que os países BIC percebem a participação na manutenção da paz como sinal da intenção de ocupar um papel influente na política internacional, torna-se relevante uma breve explanação dos fatores e restrições internas.

Fatores que refletem na participação de um país na manutenção da paz, bem como a intensidade desta participação, incluem a natureza das relações civis e militares (as quais por sua vez são ditadas pelo tipo de regime), atitudes frente à soberania e a regra de não intervenção, grau da estabilidade política interna assim como as prioridades nacionais e as alocações de recursos. O que também é relevante para este discurso é a medida das normas e valores em comum entre os países BIC (veja a seguir).

Relações civis e militares e tipos de regime

Os países BIC possuem históricos distintos de relações civis e militares. Embora Brasil, Índia e África do Sul sejam democracias plenas e cada vez mais vibrantes, apenas a Índia possui um histórico de governo democrático ininterrupto desde sua independência em 1947, o que acarretou-lhe o elogio de ser a maior democracia do mundo. O Brasil se achou sob uma ditadura militar durante duas décadas, entre meados dos anos 60 e meados dos anos 80, sendo que nos últimos anos do regime de *apartheid* na África do Sul, sua política se tornou mais militarizada, com os militares no governo do presi-

17 Hurrell, op.cit. p. 2.

dente PW Botha, com participação preponderante nas políticas nacional e internacional, em vista da denominada ofensiva total.¹⁸ A China difere desta equação e ainda não é democracia, a exemplo de Brasil, Índia e África do Sul, as quais promovem a ideia de ‘democracia internacional’ bem como a democratização das instituições internacionais.

Brasil,¹⁹ Índia e África do Sul ostentam um controle civil bastante vigoroso sobre os militares, e no caso de Índia e África do Sul, um forte apoio público à participação militar em operações de paz. No Brasil, a opinião pública acha-se dividida, embora tal fato faça referência à MINUSTAH e por ser operação sob o Capítulo VII; no entanto e em determinados meios, a participação na MINSUTAH tem recebido críticas por não se justificar, à luz ‘da seriedade dos problemas sociais internos.’²⁰ No caso da China, o exército faz parte do *Partido*, porém parece que após os massacres de 1989 na Praça Tiananmen, as forças armadas perderam influência na política interna e externa (pode-se falar de controle do partido sobre os militares, mas não do controle civil),²¹ enquanto a evidência da mídia e levantamentos públicos indicam um apoio bastante forte assim como orgulho dos chineses em participar na manutenção da paz.²² Não está claro, no entanto, se há uma relação causal entre a disposição de participar nas operações de manutenção da paz e a natureza das relações civis-militares das potências emergentes, sejam ou não democracias. Por outro lado, parece que apesar do tipo de regime (democrático ou não), o importante são os valores base que motivam as orientações da política externa dos países (veja a seguir).

Talvez mais em evidência sejam as opiniões difundidas e as orientações sobre a política externa, em especial nos países democráticos com sociedades

-
- 18 Veja James Barber e John Barratt, *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security 1945-1988*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 253-256.
 - 19 Veja Arturo C. Sotomayor Velaquez, ‘Different paths and divergent policies in the UN security system: Brazil and Mexico in comparative perspective’, *International Peacekeeping* 16 (3) junho de 2009, p. 364-378.
 - 20 Maria Soares de Lima and Monica Hirst, ‘Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities’, *International Affairs* 82 (1), 2006, p. 21-40.
 - 21 Veja Michael Kiselycznyk e Phillip Saunders, ‘Civil-military relations in China: assessing the PLA's role in elite politics’, Washington DC: National Defense University, China Strategic Perspectives No. 2, agosto de 2010.
 - 22 Liu Tiewa, ‘Marching for a more open, confident and responsible great power: explaining China's involvement in UN Peacekeeping Operations’, *Journal of International Peacekeeping* 13 (1-2), Janeiro de 2009, p. 101-130.

civis vibrantes e imprensa livre (embora como indicado, os cidadãos chineses parecem favoráveis à participação de seu país em operações de paz). A decisão do Brasil de se tornar parte da missão de paz na ONU no Haiti em 2004, provocou conflitantes debates em seu parlamento, assim como na esfera pública, com base na tradicional recusa do país de participar das missões sob o Capítulo VII.²³ Um jornalista da IBSA²⁴ relata que muitos movimentos sociais no Brasil abrigam a opinião de que ‘as forças armadas se destinam somente a proteger a soberania nacional de seu país.’ China, Índia e África do Sul não parecem receber críticas de seus cidadãos por participar da manutenção da paz, na condição de quebra do contrato social sobre o comportamento de suas forças armadas. Por outro lado, na África do Sul o debate público gira em torno da SANDF operar além de sua capacidade devido à insuficiência de equipamentos para as responsabilidades de manutenção da paz (opinião com a qual concorda seu ministro da defesa), sendo que a Índia alegou recentemente limitações financeiras, que motivaram sua decisão de retirar helicópteros de ataque da missão na Rep. Dem. do Congo.

Restrições domésticas socioeconômicas

‘A manutenção da paz é barata...porém é também cara demais,’ escreveu recentemente Richard Gowan,²⁵ ao referir-se às exigências internas para a austeridade nos grandes países ocidentais que financiam a manutenção da paz. Os países BIC não irão preencher espaços de modo automático frente os possíveis cortes nas contribuições para a manutenção da paz. Brasil, Índia e China passam por aceleradas taxas de crescimento econômico (veja Quadro 4), porém para manter este crescimento, os gastos do governo se tornam um exercício de equilíbrio. O PIB *per capita* ainda não se aproxima, e não o fará durante várias décadas, daquele das potências ocidentais (os EUA, França, Reino Unido), sendo que estes países, inclusive a África do Sul (apesar de sua taxa bem mais baixa de crescimento).

23 Veja e.g. Amelie Gauthier e Sarah John de Souza, ‘Brazil in Haiti: debate over the peacekeeping mission’, Madri: FRIDE, Comment, novembro de 2006, p. 1-6.

24 Fabiana Frayssinet, ‘Brazil plans to wound down peacekeeping force in Haiti’, IBSA Portal, 13 de setembro de 2011. www.ibsanews.com/brazil-plans-to-wound-down-its-peacekeeping-force-in-haiti/ Acessado em 16 de setembro de 2011.

25 Richard Gowan, ‘Five paradoxes of peace operations’, Berlim: Center for International Peace Operations’ Policy Briefing, setembro de 2011, p. 1-4.

Quadro 4. BIC: indicadores econômicos

	Área de superfície (km ²)	População	Porte da economia (US\$)	Crescimento anual (%)	PPP per capita (US\$)
Brasil	8.514.877	203.773 mi	2,17 tri	7,5	10.800
China	9.596.961	1,3 bi	10,09 tri	10,3	7.600
Índia	3.287.263	1,2 bi	4,6 tri	10,4	3.500
África do Sul	1.219.090	51 mi	524 bi	2,8	10.700

Compilado com estatísticas do African Development Bank, Statistics SA e UNDP.

Para um país como a África do Sul, com uma economia muito menor e taxa de crescimento muito menor do que seus parceiros BIC, o ônus na manutenção da paz é bastante pesado, e até certo ponto explica a insistência do país no foco de manter a paz. Analistas de defesa indicam a discrepância entre gastos com defesa e 'o que se espera' da força de defesa do país (SANDF), identificando os principais problemas, a exemplo de equipamentos antigos, falta de habilidades e carência de recursos financeiros,²⁶ e concluindo que o país não está em condições de realizar intervenções eficazes. O país gasta atualmente apenas 1.2% de seu PIB com defesa (o mais baixo entre os países BIC).²⁷ Recursos suficientes para uma política externa ambiciosa que incluíam a crescente participação na manutenção da paz, deverão ser contrapostos às enormes exigências internas para a erradicação da pobreza, a prestação de serviços básicos e a criação de empregos – problemas que, caso não solucionados, poderão culminar em turbulência social e instabilidade.

Por outro lado, Brasil, China e Índia têm constantemente aumentado seus orçamentos de defesa nos últimos anos. Os gastos do Brasil com defesa aumentaram em quase 5% desde 2005; o orçamento de defesa da China cresceu 7,5% em 2010 e 12,7% em 2011, ao passo que a Índia teve aumento de 34% durante o exercício de 2009/2010, e aumento de 11% no atual exer-

26 'South Africa army is "unravelling"', *Defence-Technology News*, 8 de março de 2009. <http://defence-technologynews.blogspot.com/2009/08/dtn-news-south-africa-army-is.html>, acessado em 10 de setembro de 2011.

27 Anton Kruger, 'From BRIC to BRIC and South Africa's military', Pretória: Institute for Security Studies, 30 de maio de 2011. www.polity.org.za/article/from-bric-to-brics-and-south-africa-military-2011-05-30.html. Acessado em 12 de setembro de 2011.

cício.²⁸ Tais incrementos constantes nos orçamentos de defesa destes países indicam a intenção de melhorar seu *status* internacional, porém à luz dos indicadores econômicos da África do Sul, não é possível que este último se aproxime desta intenção.

Orientações de política externa

Os quatro países BIC planejam uma forte orientação da política externa para se tornarem ‘águias da soberania’²⁹ ou de implantar a ‘soberania defensiva’.³⁰ No que diz respeito a China, Índia e África do Sul, tal orientação possui estreita ligação com seu passado colonial (Índia e África do Sul) ou o histórico de subjugação, a exemplo do ‘Século de Humilhação’ da China (1849-1949).³¹ Segundo, os quatro países adotaram o multilateralismo como princípio fundamental de seu compromisso com a política externa,³² pelo menos no que se refere à conduta nas instituições internacionais. A combinação destas duas orientações (soberania defensiva e multilateralismo) resulta no que se vê como forma de instrumentalidade: o multilateralismo cria fóruns onde as potências emergentes poderão exhibir sua influência de forma a forta-

28 Anton Kruger, op. cit.

29 Frase empregada por Hart e Jones para se referir às potências emergentes cujas políticas externas focam principalmente na proteção da soberania nacional e na não intervenção. Andrew Hart e Bruce Jones, ‘How do rising powers rise?’, *Survival*, 52 (6), 2011, p. 63-88.

30 Amitav Acharya, ‘Can Asia lead? Power ambitions and global governance in the twenty-first century’, *International Affairs*, 2011, 87 (4), p. 851.

31 Sobre a Índia, veja Amrita Narlikar, ‘Peculiar chauvinism or strategic calculation? Explaining the negotiating strategy of a rising India’, *International Affairs*, 82 (1), p. 59-76; sobre a China, veja Alison A Kaufman, ‘The “Century of Humiliation” then and now: Chinese perspectives of the international order’, *Pacific Focus* 25 (1), abril de 2010, p. 1-33; sobre a África do Sul, veja Laurie Nathan, ‘Consistency and inconsistencies in South African foreign policy’, *International Affairs* 81 (2), 2005, p. 361-372.

32 Sobre o Brasil, veja e.g. Fernando Cavalcante, ‘Rendering peacekeeping instrumental: The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010)’, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2), 2010, p. 142-159; sobre a China, veja Nicola Contessi, ‘Experiments in soft balancing: China-led multilateralism in Africa and the Arab world’, *Caucasian Review of International Affairs* 3 (4), 4º trimestre de 2009, p. 404-434; sobre a África do Sul, veja ‘Building a better world: the diplomacy of Ubuntu’, Pretória: Department of International Relations and Cooperation White Paper on South Africa’s Foreign Policy, maio de 2011; sobre a Índia, veja Swaran Singh, ‘Paradigm shift in India-China relations: from bilateralism to multilateralism’, *Journal of International Affairs* 64 (2), 2º e 3º trimestres de 2011.

lecer sua soberania e proteger seus interesses nacionais, e o mais importante, ‘comprovar’ às grandes potências sua credibilidade. Neste sentido, a participação na manutenção da paz se torna instrumento para o exercício dos aspectos de poder *suave* do interesse nacional.³³

A aderência rigorosa à soberania e não intervenção determina em grande parte o tipo de operações de manutenção da paz nas quais estes países optarão por participar, sendo este o cerne de toda especulação sobre a maneira na qual a atitude dos BIC se desenvolverá no futuro previsível: Como as atitudes destes países frente às normas emergentes, como a R2P, poderão impactar sua participação na manutenção da paz, os mesmos alterarão ou deterão as normas emergentes? Os países africanos estavam à frente da elaboração da norma R2P (juntamente com a implementação do ICC): já no Artigo 4(h) do Ato Constitutivo da União Africana (2000) o princípio fundamental dita que a organização possui o ‘direito...de intervir nos Estados Membros...na hipótese de haver graves acontecimentos, a exemplo de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade.’ Nem Brasil nem China ou Índia se adiantaram para aceitar o princípio da intervenção (o qual significa que a exigência sagrada da anuência por todas as partes de um conflito deverá observada antes de se cogitar na intervenção).

No entanto, a África do Sul suspeita cada vez mais da intervenção na forma de ‘manutenção da paz robusta’, da manutenção da paz e em especial da intervenção com base na R2P, em razão de que a mesma considera uma crescente massa de evidências de que esta norma em evolução é empregada pelos estados mais poderosos do ocidente para solapar outro princípio fundamental de sua política externa, ou seja, o estado de direito, de forma a defender seus interesses nacionais. Brasil, China e Índia também consideram com reservas este princípio da R2P (veja a seguir).

De forma reveladora, em recente discurso em público, o vice-ministro de relações exteriores da África do Sul perguntou: Caso as instituições inter-governamentais continuem a servir interesses que não sejam o motivo de sua constituição, quais são as alternativas?³⁴ Ademais:

33 Ver Cavalcante, op. cit. P. 145.

34 Ebrahim Ebrahim, ‘Discurso do vice-ministro das Relações Internacionais e Cooperação, o Sr. Ebrahim I Ebrahim, por ocasião da palestra pública “Libya, the United Nations, the African Union and South Africa: Wrong moves? Wrong motives?”’, Pretória: University of Pretoria, 15 de setembro de 2011.

A Líbia permanecerá uma dos recentes e ásperas lembranças de que de fato não há princípios ou leis internacionais que tenham importância no mundo da política, mas sim os limitados interesses nacionais daqueles que possuem os melhores e mais sofisticados meios de perpetuar a violência, e que não hesitarão em empregá-los para atingir seus objetivos! A máxima centenária do historiador Tucídides, da Grécia antiga, é válida ainda hoje; os fortes fazem o que querem, ao passo que os fracos sofrem o que devem!

O discurso do vice-ministro transmite algumas das preocupações e atitudes, explícitas ou não, dos demais países BIC, em especial conforme constam em suas declarações durante o diálogo na Assembleia Geral sobre a R2P em julho de 2009.³⁵ A principal preocupação destes países tem a ver com a possibilidade da R2P ser capaz de instigar o abuso pelas grandes potências dentro do Conselho de Segurança, as quais poderiam empregar o Conselho em defesa de seus próprios interesses limitados, podendo infringir o princípio da soberania nacional além da regra da não intervenção. Enfatizam a necessidade de desenvolvimento assim como de construção de capacidade como meio de evitar conflitos, a necessidade de exaurir todos os meios disponíveis antes de recorrer à intervenção militar, bem como a necessidade de reforma das instituições globais, notadamente o Conselho de Segurança.

No entanto a ênfase dos BIC mediante a política externa na soberania e no multilateralismo – instrumentos de defesa dos seus interesses nacionais – se referem também à forte natureza desenvolvimentista de suas políticas externas. A participação na manutenção da paz poderá ser tida como importante indicador de liderança e responsabilidade global, contudo esta meta de maneira alguma relega a segundo plano as metas de desenvolvimento destes países, com base em modelos de crescimento através das exportações. As agendas dos BRIC e da IBSA se concentram de forma irresistível nas questões de desenvolvimento e cooperação econômica, o combate à pobreza, o que resulta em estreito entrelaçamento das esferas internas e internacionais. O simples fato de que suas contribuições à manutenção da paz são menores que as de muitos países em desenvolvimento, é no mínimo e em certa medida indicação de que a manutenção da paz em si não se acha prioritária em suas agendas externas; mas que são em primeiro lugar motivadas por suas próprias

35 As declarações de cada país estão disponíveis no portal da International Coalition for the Responsibility to Protect, www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-general-ass.

aspirações de desenvolvimento e não apenas por altruísmo, e focando nas necessidades internas com vistas a manter a estabilidade. Neste aspecto pensou-se na necessidade de posicionar os agentes de manutenção da paz nas favelas do Rio de Janeiro em dezembro de 2010, ou o nascente problema do terrorismo nas zonas urbanas da Índia, ou a necessidade de tropas sul africanas patrulharem as fronteiras do país de modo a impedir a imigração ilícita. Este último aspecto – a necessidade de estabilidade interna – é de importância crucial nos cálculos de política externa dos países BIC – nenhum destes logrou posição elevada no DHI ajustado pela desigualdade do PNUD: para a China foi 0,511, para o Brasil 0,509, para África do Sul de 0,411 e para a Índia, 0,365 – desempenho um tanto medíocre em comparação com os demais países em desenvolvimento como Argentina, Chile e Coreia, citando apenas alguns, sendo que para todos estes o desenvolvimento econômico é de primordial importância (também por motivos de segurança interna), sendo a política externa o instrumento através do qual estes objetivos são sustentados.

Na ótica das metas e objetivos da política externa dos BIC, bem como da sua orientação para esta última, é possível resumir seus valores em comum como comprometimento com o desenvolvimento nacional, prevenção de conflitos e a solução pacífica das divergências, com a preservação da paz e segurança internacionais, a rigorosa observação das normas e valores atuais e tradicionais do sistema internacional (como medida de proteção contra abusos pelas grandes potências) e com a reforma das instituições globais. Em momento algum estes países promoveram o conceito de instituições e separadas / novas / alternativas; pelo contrário, têm se comprometido a cooperar de forma a promover estes valores dentro do sistema da ONU, muito semelhante à atuação de outros países, notadamente os Estados membros da UE.

ASPECTOS REGIONAIS E INTERNACIONAIS QUE AFETAM A PARTICIPAÇÃO NA MANUTENÇÃO DA PAZ

Em artigo contundente sobre o potencial da Ásia para a liderança global, Amitav Acharya³⁶ se refere à ‘contribuição limitada e hesitante a favor da governança global’ das principais potências asiáticas (China, Índia e Japão) assim como ao ‘determinado déficit de legitimidade relativo a estas potências em sua vizinhança regional.’ Alcides Costa Vaz³⁷ em avaliação mais positiva

36 Acharya, 2011, op. cit. P. 851-869

37 Alcides Costa Vaz, ‘Perspective: Brazil’ em Kornegay e Masters, op.cit. p 65.

das aspirações do Brasil para a liderança global, observa que as coalizões como IBSA, BRIC e G20 possibilitaram ao Brasil lidar com as questões globais ‘sem arcar com o custo de ter que reunir sua própria região, como pré-condição para atuar de forma global,’ o que sugere um déficit de legitimidade regional no caso do Brasil. A difícil busca de legitimidade pela África do Sul em sua sub-região, a África meridional, e de modo mais amplo a África continental, acha-se bem documentada. No caso de Brasil e África do Sul, seu *status* de liderança regional talvez tenha mais a ver com as aspirações de suas contrapartes regionais (Argentina e Venezuela no caso do Brasil; Zimbábue e Nigéria – e demais lideranças continentais como Quênia e Egito – no caso da África do Sul) do que com os nítidos temores e inimizades regionais, como no caso de China e Índia.³⁸ No caso de China e Índia, sua potencial rivalidade como superpotências asiáticas complica ainda mais as aspirações à liderança regional.

Não se trata de negar o poder dos países BIC em suas regiões, com base no porte, força econômica, meios militares e demais recursos do poder, mas sim de indicar o fato de que seu poder *suave* – a capacidade de atrair ‘seguidores’ – não é indiscutível e no mínimo seu poder é com frequência rejeitado pelos vizinhos aspirantes. Não obstante, a legitimidade regional destas potências afeta, embora indiretamente, sua capacidade de exercer um papel de liderança na manutenção da paz, simplesmente porque os confronta com as questões difíceis relativas à legitimidade das operações de paz lideradas por ou em sua maioria compostas por agentes de manutenção da paz originadas destas potências regionais. Em que pesem as operações de paz fora da ONU, a experiência da Índia no Sri Lanka de 1987 a 1990 e da África do Sul no Lesoto em 1998 indica alguns dos problemas de se imiscuir em conflitos em seu próprio ‘quintal.’³⁹

A condição de agente de manutenção da paz poderá ser necessária para comprovar as habilidades de liderança de uma potência emergente, porém não seja necessariamente fácil, sendo que um fato com o qual nos devemos preocupar é se a manutenção da paz, ou de forma mais ampla, alguma forma de liderança pelos BRIC na manutenção da paz internacional – modos, prin-

38 Narlikar, op. cit. p 71 se refere, por exemplo, As relações de segurança de ‘vizinhanças hostis’ com Paquistão e China. Veja p 71 (p. 59-76).

39 Veja também ‘No SE Asia nation can lead UN peacekeepers – Timor Leste’, Associated Press, 15 de outubro de 1999. www.etan.org/et99c/october/10-16/15nose.htm. Acessado em 10 de junho de 2011.

cípios e modalidades – venha também a auxiliar estes países a superar as restrições regionais e habilitar os mesmos a exercer papéis de liderança em suas regiões. Não se trata de um pergunta vazia. A União Europeia, embora no presente transtornada por problemas financeiros, crise econômica e uma relação muito ambígua com a OTAN, se diz ‘potência normativa’ global: o que exatamente os estados BIC e suas regiões oferecem de forma global na seara da governança global, que esteja de igual modo alinhado com a manutenção e preservação da paz?

A partir da ótica africana, a participação da OTAN no bombardeio da Líbia (implementação da Resolução UNSC 1973) oferece uma lição. O Conselho de Paz e Segurança da União Africana, da qual a África do Sul é integrante principal, propôs um mapa do caminho para a paz nos primórdios do conflito, porém, nas palavras de Ebrahim Ebrahim, vice-ministro das Relações Internacionais e Cooperação para a África do Sul,⁴⁰ este plano não tinha como ser bem sucedido ‘porque as potências de fora do continente estavam resolvendo o futuro da Líbia e trabalharam sem parar, não por uma solução política mas pela mudança do regime.’ A África tinha certamente pouca voz, caso tivesse, na interpretação e implementação da Resolução 1973 – o voto a favor da resolução pelos representantes não permanentes africanos (África do Sul, Nigéria e Gabão) – era a dimensão do alcance da influência do continente. Embora resultasse esta implementação complicada, controversa e desagregadora, o fato resta que a África, sendo a África do Sul o fiel da balança do continente, na visão do resto do mundo não mereceu atenção, e as ‘potências fora do continente’ ficaram com a palavra final, o que indica a distância entre as aspirações da África do Sul para a liderança global e a dura realidade. De forma semelhante, as análises da disposição do Brasil em participar da MINUSTAH como nação líder, indica a ‘pressão’ pelos Estados Unidos sobre o Brasil para aceitar este papel.⁴¹

CONCLUSÃO: A LÓGICA DE ‘ENFRENTAR O FUTURO JUNTOS’

Considerados como grupo, os países BIC parecem de muitas maneiras possuir pouca coesão no que tange a abrigar posturas, situações, características, etc. semelhantes entre os mesmos. No entanto, participam de fato dos

40 Ebrahim, op.cit.

41 Gauthier and de Souza, op.cit.

mesmos valores e orientações da política externa. Há união em sua procura pela reforma das instituições globais, porém de muitas formas devido a seus interesses nacionais individuais (nos quais o desenvolvimento interno é prioridade), bem como à busca de *status* internacional, prestígio e influência, tendo formado um ‘clube’ para atingir tais objetivos. Logo, há espaço para advogar uma espécie de instrumentalidade na sua cooperação, porém isto seria negar o potencial desta aliança para a autêntica reforma das instituições e regimes da governança global e, o que é mais relevante ao foco do meu argumento, para a promoção da solução pacífica das divergências, a elaboração de doutrinas para a manutenção da paz e da R2P, assim como posturas conjuntas de reconstrução e desenvolvimento pós-conflito.

Em se tratando do domínio da manutenção da paz, estes países estarão de acordo sobre o quê? É evidente que concordam com a importância de participar destas operações, e parecem estar de acordo que a passagem de operações do Capítulo VI para Capítulo VII – a preservação da paz – é geradora de conflitos e é perigosa, bem como se opõe aos consagrados princípios internacionais de soberania, integridade territorial e da não intervenção. No entanto, todos suavizaram sua abordagem do rigoroso não intervencionismo para uma próxima à não indiferença – o Brasil no Haiti (ao qual China e Índia também alocaram forças de paz) e África do Sul ao votar a Resolução 1973 (embora tenha se arrependido mais tarde). A pergunta que se faz é que serão capazes de realizar, estando de acordo, e há disposição de se fazer algo? Hurrell indica o fato de que Brasil, China e Índia desejam ‘utilizar as instituições internacionais para resistir às tentativas dos EUA de promover novas regras sobre o emprego da força ou a condicionabilidade da soberania, ou o direito do emprego da força para promover mudanças de regime.’⁴² O histórico evidencia que a África do Sul apoia com convicção este raciocínio.⁴³

Costa Vaz,⁴⁴ escreveu em maio de 2011 e observou que até então não havia indicações de que os BRIC se protegeriam nas questões politicamente desagregadoras, a exemplo da segurança internacional, porém para

42 Hurrell, op. cit. p. 11.

43 See Ebrahim op. cit. p 2. Em seu discurso, o vice-ministro observa: ‘Não podemos continuar assim! Permitindo que instituições como a ONU, constituídas para preservar e garantir a paz, supostamente a materialização da decisão coletiva da humanidade de viver em paz, seja empregada como máquina militar para praticar a mudança de regimes.’

44 Costa Vaz, op.cit. p. 67.

a elaboração de normas internacionais, instituições e processos de tomada de decisões, esta projeção é precisamente o que se faria necessário. Na esfera da manutenção e preservação da paz, diversas questões, como já citado, necessitam da elaboração e promoção de posições em comum e, mais uma vez, a atual composição do Conselho de Segurança facilitaria a coordenação e abriria uma avenida para pressionar com estas posições, sendo que IBSA bem como os BRIC serviriam de veículo para as referidas aspirações. A grande questão seria se os BIC possuem *ideias* e estratégias para materializar estas ideias. Pensa-se a esta altura nas observações da presidente Dilma sobre a ‘responsabilidade na proteção’ e a necessidade de desenvolver conceitos ‘juntos.’ A participação multilateral não se iguala à liderança, sendo que a recusa de participar ao discordar da interpretação e implementação das normas e resoluções nas instituições internacionais significa a estratégia da retirada e não da liderança. Os BIC, através de IBSA e BIC, deverão assumir a tarefa de elaborar ideias e recomendações para os desafios difíceis enfrentados pela manutenção e preservação da paz. Não são suficientes as orientações nacionais à luz das normas de soberania em mutação, o emprego de sistemas de sanções, a difícil linha entre operações do Capítulo VI e VII, as abordagens da diplomacia preventiva (a exemplo da tentativa por Brasil e Turquia de romper o impasse das negociações sobre o Irã em 2010⁴⁵) e a utilização do que houver de disponível no quadro de segurança global na promoção de suas ideias. Será necessária a cooperação muito mais estreita entre estes países, não apenas para resistir ao que os mesmos com frequência percebem como abusos de poder pelas grandes potências, mas no sentido de formular normas e práticas internacionais alternativas dentro das atuais estruturas.

Surgem na mente uma série de sugestões relativas às maneiras de facilitar a cooperação mais estreita na promoção de valores e ideias em conjunto. A primeira trata de utilizar a oportunidade criada pela atual estrutura de integrantes do Conselho de Segurança a fim de aperfeiçoar diálogo e coordenação entre as missões dos BIC. A segunda se refere à promoção da cooperação em treinamento para a manutenção da paz de forma regular e não *ad hoc*. Cada um dos BIC possui alguma forma de centro de treinamento para a manutenção da paz, o que se figura como boa oportunidade para comunicar ideias, experiências e conhecimento. A terceira, apenas a lei-

45 Veja Hart e Jones, op. cit. p. 84.

tura das declarações dos BIC durante o debate da Assembleia Geral de 2009 relativa ao R2P, já oferece uma respeitável agenda de pesquisa que congregaria pesquisadores e acadêmicos destes países em uma *joint venture* que auxiliaria na proposta e geração de ideias e orientações a partir das potências emergentes, no domínio das operações de paz na mais ampla acepção deste conceito.

Maxi Schoeman tem um PhD em Relações Internacionais pela Universidade do País de Gales (Aberystwyth) e é professora e Chefe do Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Pretória. É especialista em política exterior sul-africana e em temas de segurança africana, com referência especial às operações de paz. Ela já publicou capítulos de livros e artigos abordando os temas de sua especialização nas publicações *Strategic Review for Southern Africa*, *International Spectator*, *African Security* e *International Affairs* (a ser publicado). Ela é vice-presidente do Conselho do *Institute for Global Dialogue* e integra o Conselho do *Institute for Security Studies*.

As potências em ascensão e as mudanças climáticas: o caso da Índia



LYDIA POWELL

Há uma crença generalizada de que o futuro da governança global depende do comportamento de países como China, Índia e Brasil, parte da categoria de Estados rotulados de ‘potências em ascensão’. A opinião não é unânime sobre o resultado desta ocorrência: de um lado temos a visão de que as potências em ascensão contribuirão para a emergência de uma ordem mundial estável, com base em regras, multipolar, e multilateral, ao passo que do outro temos a visão um tanto pessimista de que as potências em ascensão permanecerão preocupadas com interesses internos menores, com isto desestabilizando a ordem mundial multilateral.¹

Este artigo propõe que ambas as opiniões são ‘simplificações’ derivadas basicamente das posições da Índia em negociações climáticas durante as últimas três décadas. A divergência na articulação de uma questão climática bem como as contradições na alocação equitativa do ônus da mitigação do carbono no atual quadro de negociação, conduziram a um regime climático fragmentado que permitiu a formação de blocos climáticos de forma muito parecida como ocorreu nas negociações do comércio global. O resultado pouco cooperativo das negociações climáticas é, em essência, o resultado do quadro de negociação inadequado. Este desfecho guarda coerência com o disposto na Convenção de Quioto, a qual reconhece as diferenças entre grupos de países e abre espaço para as responsabilidades proporcionais.

1 Snyder, Q Z. ‘Rising Powers & International Politics: A Liberal Systematic Perspective’.

As linhas de falhas no quadro de mitigação da contenção e comércio dos gases de efeito estufa (GHG) ficaram evidentes deste o início em Quioto. A ‘grande divergência’ na renda *per capita* junto com a importante transformação na distribuição da população mundial nos últimos duzentos anos criou um mundo dividido com um grupo industrializado pequeno porém homogêneo a avançado, e um grupo ‘a ser industrializado’ grande e heterogêneo.²

As desigualdades crônicas entre os dois grupos significam que a mitigação dos GHG possui mais valor para os países ricos do que para os pobres. A mitigação do efeito estufa é um bem público com incentivos de ‘oportunismo’ embutidos (não cooperativos), e em consequência os países mais pobres preferem que os países ricos façam mais. A Índia utiliza a estratégia bastante racional de explorar os incentivos ‘oportunistas’ para maximizar os benefícios e minimizar os custos, em parte porque a mesma ‘pode’ nos termos do atual quadro de negociação, e também porque ‘deve’, dadas suas limitações como tamanho e níveis de pobreza. A industrialização e o crescimento econômico com base na maciça injeção de energia são para a Índia a principal via para superar a pobreza. O esforço para a rápida industrialização une a política climática da Índia com sua política de energia, entre outras áreas onde a ‘lógica’ interna e externa da Índia se sobrepõem e com frequência se contradizem. Logo, a Índia está engajada em um jogo de ‘dois níveis’ com objetivos conflitantes, sendo que só poderá resultar um acordo cooperativo multilateral sob um quadro que permitiria a sobreposição das ‘ganhos’ internos e externos da Índia.³

Os resultados das negociações de Quioto a Cancun já demonstraram com clareza que defender o ‘interesse nacional’, o que na realidade não é nada além de uma expressão respeitável de ‘oportunismo’, não fraquejará sob a munição moral e científica. A cooperação será possível somente quando o atual quadro seja redefinido para incluir incentivos para o ‘interesse nacional’ junto aos incentivos para o ‘interesse global’.

2 Maddison, A. 2008. ‘The West and the Rest in the World Economy: 1000-2030: Maddison and Malthusian Interpretations,’ *World Economics*, Vol 9, No 4, Outubro-Dezembro de 2008.

3 Putnam, R D, 1998. ‘Diplomacy & Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,’ in *International Organization*, 42, 3, 427-460.

A ÍNDIA COMO VÍTIMA: GENEBRA A COPENHAGUE

A Índia tem se feito sempre, desde o começo dos anos 90, de infeliz vítima não apenas das mudanças climáticas mas também das medidas de mitigação do clima global, que condenam seu paradigma de crescimento com base nos combustíveis fósseis. Na segunda reunião da Comissão Intergovernamental de Negociação em Genebra, em junho de 1991, a Índia apresentou uma proposta de uma convenção que sugeria a abordagem *per capita* para tratar das emissões nacionais de dióxido de carbono. A Índia também insistia na distinção entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento nos termos do Artigo 3 da UNFCCC ratificada em 1994 e que dispunha que:

‘As partes deverão proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na igualdade e de acordo com suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e suas respectivas capacidades.’⁴

Sob o princípio das ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’, era de se esperar que as nações desenvolvidas assumissem a dianteira no combate às mudanças climáticas e seus efeitos nocivos, dando espaço para o desenvolvimento dos países em subdesenvolvidos. Na Primeira Conferência das Partes (COP 1) da UNFCCC em 1995, a Índia apresentou um papel verde que pregava uma redução de 20% nas emissões pelos países ricos.⁵ Durante a COP 3 de 1997 a Índia endossou o Protocolo de Quioto como integrante do Anexo II, o qual não acarretava responsabilidade pela mitigação das emissões.⁶ Em 2002, a Índia patrocinou a COP 8 e enfatizou a necessidade de recursos financeiros para auxiliar os países em desenvolvimento a adaptar-se aos impactos negativos das mudanças climáticas.⁷ A assim denominada Declaração Ministerial de Delhi refletia a posição da Índia de que a adaptação é tão importante quanto a mitigação e versava sobre as maneiras de auxiliar os países em desenvolvimento a adaptarem-se às mudanças climáticas.

4 UNFCCC disponível em http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1355.php.

5 Documentos da Conferência das Partes disponíveis em <http://unfccc.int/cop5/resource/cop1.html>.

6 Documentos da Conferência das Partes disponíveis em <http://unfccc.int/cop5/resource/cop3.html>.

7 Declaração Ministerial de Delhi disponível em <http://unfccc.int/cop8/>.

O mesmo também convocava os Governos a promoverem avanços tecnológicos mediante pesquisas e desenvolvimento, a aumentarem os recursos energéticos renováveis e também promoverem a transferência de tecnologias capazes de auxiliar na redução das emissões dos gases de efeito estufa causadores do aquecimento global – em especial o dióxido de carbono resultante da queima de combustíveis fósseis. Na COP 11 de 2005, os países em desenvolvimento, inclusive a Índia, indicaram uma ligeira mudança em suas posições relativas e manifestaram sua maior disposição em abordar esforços mais vigorosos de redução das emissões, sujeito à oferta de recursos financeiros bem como de tecnologia.⁸ Porém, na COP 12 de 2006, os grandes países em desenvolvimento, inclusive a Índia, se juntaram aos Estados Unidos em forte oposição às tratativas de assumir compromissos firmes, sendo que estes foram acusados de contribuir para retardar algum progresso possível de novos acordos sobre a ação internacional além de 2012, quando os compromissos de Quioto vencerão.⁹

Tornou-se evidente no fórum G8 de 2009 uma nítida mudança na posição da Índia, para assumir alguma forma de compromisso para a redução das emissões, na reunião especial sobre o clima dos grandes países industrializados e em desenvolvimento, convocados pelo Presidente Obama sob a égide do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima. Em ambas as reuniões, com palavras idênticas, a Índia endossou a declaração de que o aumento máximo de temperatura global permitido seria de 2°C acima dos níveis pré-industriais.¹⁰ As nações desenvolvidas concordaram nestas reuniões, pela primeira vez, que suas emissões deveriam ser cortadas em 80% até 2050, pré-condição para os países em desenvolvimento concordarem com uma redução global de 50% até lá. Os líderes dos países em desenvolvimento, inclusive o Primeiro Ministro da Índia, rejeitaram esta meta global, porém o endosso pela Índia da meta de 2°C foi tida como uma manifestação para aceitar futuros compromissos mitigantes.¹¹ A mídia de língua inglesa na

8 Detalhes da reunião COP 11 disponíveis em http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/3394.php.

9 Detalhes da reunião COP 12 disponíveis em http://unfccc.int/meetings/cop_12/items/3754.php.

10 Declaração sobre 'Liderança Responsável para um Futuro Sustentável' realizada na cúpula do G8 disponível em http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf.

11 Declaração sobre 'Liderança Responsável para um Futuro Sustentável' realizada na cúpula do G8 disponível em http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf.

Índia, a qual reflete as opiniões da pequena porém influente classe média urbana bem como da população de elite, com opiniões mais favoráveis sobre os Estados Unidos, saudou a mesma como ‘sinal do crescente poder diplomático da Índia’ e como ‘indicação do crescente papel da Índia na governança global’.¹² Como esperado, a Índia prosseguiu e anunciou outras moderações significativas em sua posição de vítima do clima em Copenhague em 2009, e depois em Cancun em 2010.

Uma análise superficial das origens da posição de vítima pela Índia revela que a mesma não surgiu dos corredores da burocracia indiana. No início dos anos 1990, o Ministério do Meio Ambiente e Florestas do Governo da Índia, responsável pela formulação da postura do país sobre mudanças climáticas, dependia quase inteiramente de *inputs* dos agentes não estatais, a exemplo de pesquisadores acadêmicos e ativistas ambientais. O argumento *per capita* que servia de base para a posição de vítima, apresentada pela Índia em 1991, se fundamentava em um *paper* do *Centre for Science & Environment* (CSE), *think thank* com sede em Nova Delhi.¹³ Esta monografia resultou como resposta a um relatório de 1990 do *World Resources Institute*, o qual punha a culpa principal das emissões nos países em desenvolvimento, com base nas emissões dos gases de efeito estufa (GHG) a partir do desmatamento e da agricultura.¹⁴ Posteriormente o Energy & Resources Institute (TERI), outra agência de pesquisas de Nova Delhi, a qual supostamente recebeu recursos das Fundações Rockefeller e Ford, dos EUA, bem como do International Development Research Centre (IDRC), do Canadá, para organizar um centro de pesquisas sobre mudanças climáticas e aquecimento global, também se envolveu em influenciar a formulação política das mudanças climáticas pelo MOEF.¹⁵

12 ‘Um bom G8 Promove a Esperança da Índia por um Papel Global’, *The Financial Express* de 14 de julho de 2009, pela Reuters.

13 Agarwal, A & Narain, N. 1991. ‘Global Warming in an Unequal World,’ *Centre for Science and Environment*, Nova Delhi. Esta monografia sustentou o argumento *per capita* para tocar o alarme sobre a não consideração de questões de igualdade e justiça ao definir o problema do clima.

14 Jha, P S. 2010. ‘The Politics of Climate Change in India,’ em Green M.J., Freeman III, C.W. & Searight, A.E. (eds) ‘The Politics of Climate Change in Asia’ Relatório da CSIS Asian Regionalism Institute, CSIS.

15 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.

O Ministro do Meio Ambiente e Florestas do Governo da Índia reconheceu este fato entre 1990-95, e observou que ‘CSE e TERI eram suas principais fontes de dados para as negociações sobre o clima’.¹⁶ Considera-se que o TERI influenciou uma pequena mudança na posição da Índia, de alguns anos de resistência até a aceitação da fase piloto da Implementação Conjunta Assistida de um projeto de mitigação em 1996.¹⁷ Em que pese as fortes posições da Índia durante os anos de formação da política sobre o clima, ninguém fora do Governo acreditava que a Índia possuía uma política firme sobre mudanças climáticas. Dizia-se que ‘se havia uma política, ela existia apenas nas mentes dos integrantes da delegação’.¹⁸ As mudanças climáticas não eram prioridade do Governo indiano naquela época, visto que o Governo se concentrava nas reformas econômicas iniciadas no começo dos anos 1990.

Nesta época a União Europeia surgiu como liderança na formulação de política progressiva, enquanto os Estados Unidos eram tidos como não apenas retardatários mas também como espectador do processo de criação do regime internacional.¹⁹ Dentro de tal divergência transatlântica, países como Índia, Brasil e África do Sul, ainda não rotulados de ‘potências em ascensão’, conseguiram evitar os refletores do clima. A confiança dos Estados Unidos nas incertezas científicas e na racionalidade econômica como justificativa para atrasar ações relativas ao clima, formou um escudo conveniente para abrigar as ‘potências em ascensão’. Sem segundas intenções, a forte posição de vítima pela Índia serviu de abrigo para uma série de países, inclusive os Estados Unidos, que procuravam evitar iniciativas mitigantes. Caso a Índia tivesse assumido um compromisso firme de redução das emissões de carbono, seria expressiva a pressão moral sobre os Estados Unidos para se comprometer com

16 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.

17 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.

18 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.

19 Carlarne, C, ‘The Glue that binds or the Straw that Broke the Camel’s Back? Exploring the Implications of US Reengagement in Global Climate Negotiations’.

reduções das emissões, visto que suas emissões de carbono eram naquela época cerca de vinte vezes superiores às da Índia em base *per capita*.

A forte oposição da Índia aos compromissos de mitigação serviu também aos interesses de outras 'potências em ascensão' a exemplo de China e Brasil, as quais procuravam manter-se em silêncio relativo durante as negociações climáticas. A China se baseava nas regras de não interferência, soberania e o direito ao desenvolvimento, para evitar se comprometer com metas de mitigação de emissões.²⁰ O Brasil, o qual de início considerou a pressão da proteção ambiental como 'interferência de fora', passou a uma posição mais aberta após patrocinar a Cúpula da Terra (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) em 1992.²¹ Com o tempo, a posição do Brasil sobre mudanças climáticas também priorizou interesses internos, a exemplo da utilização e preservação da floresta amazônica. Com efeito, diz-se que a posição do Brasil sobre o desmatamento, influenciada por agentes não estatais (basicamente de outros países) na fase inicial, evoluiu para sua posição sobre mudanças climáticas.²²

O que vale notar é que no caso da Índia, a ilustração do conflito climático representa a oposição dos pobres contra os ricos, com o país na frente mantendo sua dominância apesar do fato de que o mesmo surgiu fora do Governo.²³ A permanência desta postura reside no fato de que a mesma se coaduna com a tradicional posição de pechinchar da Índia, como liderança do mundo em desenvolvimento nas negociações Norte-Sul que refletem uma combinação de pressão interna e a preferência por uma ordem mundial a favor dos pobres.²⁴ Em outras palavras, as lógicas 'internas' e 'externas' da Índia se sobrepuseram no período e logo não havia maior conflito em sus-

20 Heggelund, G. 2007. 'China's Climate Change Policy: Domestic & International Developments,' *Asian Perspective* Volume 31, No 2, 2007 pp 155-191.

21 Jacobson, S. 2000. 'Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,' em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), 'Non State Actors & Authority in the Global System,' Routledge, London.

22 Bramble, B J & Porter, G. 1982, 'Non-Governmental Organizations & the making of US International Environmental Policy,' em Hurrell, A, Kingsby, B (eds), 'The International Politics of the Environment: Action, Interests & Institutions,' Oxford: Clarendon Press 313-53.

23 Narlikar, A. 2006. 'Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a rising India,' *International Affairs*, 82, 56-76.

24 Mohan, C R. 2003. 'Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy,' New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

tentar esta posição. Faltava à Índia ser rotulada de ‘potência em ascensão’ e parecia natural a mesma se identificar com os países pobres em desenvolvimento.

A mudança de postura da Índia de ‘liderança dos pobres’ ficou aparente em 2004 quando o Ministro das Relações Exteriores (MEA) começou a enviar um representante à equipe de negociação do clima. Em 2007 a Índia já estava a caminho de se tornar uma ‘potência em ascensão’, sendo que o MEA procurava reformular sua posição sobre o clima para se adaptar ao novo rótulo. A questão das ‘mudanças climáticas’ se tornou importante demais para ficar com o Ministério do Meio Ambiente e Florestas, sendo que criou-se um Conselho sobre Mudanças Climáticas no Gabinete do Primeiro Ministro (PMO).²⁵ Desde aquele tempo os sinais da Índia sobre as posições na política climática tendem a ter um viés em favor das políticas do país sobre política externa, ou sua ‘lógica externa’. No entanto, a ‘lógica externa’ da Índia, decidida a colocar a Índia na mesa de negociações com as potências globais, se achava em conflito direto com sua ‘lógica interna’ que exigia atenção para a redução da pobreza bem como a necessidade resultante do crescimento econômico com base nos combustíveis fósseis.

A ÍNDIA COMO POTÊNCIA EM ASCENSÃO: DE VÍTIMA A APÓSTOLO DO CLIMA?

A presença do Ministro das Relações Exteriores e do Gabinete do Primeiro Ministro na equipe de negociadores das Mudanças Climáticas reformulou a narrativa da Índia sobre as ações climáticas, sendo que o Ministério do Meio Ambiente e Florestas se adaptou com rapidez à mudança. Antes da COP 15 de 2009, vazou uma correspondência do Ministro do Meio Ambiente e Florestas ao Primeiro Ministro da Índia, a qual sugeria uma mudança radical na posição do país relativa às negociações climáticas e solicitava que a Índia se afastasse do Grupo de 77 Países em Desenvolvimento (G77), para que a Índia apoiasse a alternativa ao Protocolo de Quioto da Austrália ou dos Estados Unidos.²⁶ De acordo com a carta do Ministro, a razão era a Índia ser vista como ‘pragmática e construtiva e não argumentadora ou polêmica’.

25 Bidwai, P. 2010. ‘An India that Can Say Yes: A Climate-Responsible Development Agenda for Copenhagen and Beyond,’ Heinrich Boll Foundation, Nova Delhi.

26 ‘Will India Change the Climate at Copenhagen?’ Economic & Political Weekly, Volume XLIV No 47, 21 de novembro de 2009, Editorial.

No início de dezembro de 2009 a Índia anunciou que estava disposta a realizar uma redução espontânea na intensidade das emissões de carbono, de 25-30 por cento a partir dos níveis de 2005, uma semana após a China anunciar que estava disposta a reduzir em 40 por cento a intensidade de suas emissões de carbono a partir dos níveis de 2005.²⁷ Durante discurso na câmara baixa do Parlamento indiano poucos dias antes da cúpula de Copenhague, o Ministro do Meio Ambiente e Florestas do Governo da Índia, o qual iria representar a Índia em Copenhague, rejeitou pela primeira vez a postura histórica da Índia de que as emissões *per capita* deveriam servir de base para portar o ônus de forma equitativa.²⁸

Denominando as baixas emissões *per capita* da Índia de ‘acidente histórico’, o Ministro declarou que a principal deficiência da Índia era sua incapacidade de controlar o aumento populacional, e indicou que a Índia aceitaria inspeções internacionais de seus esforços de mitigação, medida que a Índia insistiu em negar no passado.²⁹ O discurso do Ministro também se destacou pela ausência do argumento de que a ‘responsabilidade histórica’ das causas das mudanças climáticas era dos países desenvolvidos. A origem do argumento relativo à população remete a um artigo no jornal *Wall Street Journal*, por William Antholis do *Brookings Institute*, nos Estados Unidos, o qual acompanhou a Secretária de Estado Hillary Clinton à Índia no início daquele ano.³⁰ O artigo do WSJ propunha que a Índia deveria ser obrigada a se comprometer com emissões reduzidas em razão de ter sido ‘menos responsável do que os Estados Unidos no controle do aumento populacional’.³¹

Considerou-se o abandono do argumento *per capita* um compromisso na agenda de desenvolvimento da Índia, o que não foi bem recebido na Índia, sendo que todos os partidos da oposição, inclusive os que apoiavam os interesses capitalistas globais e internos manifestaram sua rejeição. O Ministro do

27 Declaração do Primeiro Ministro na sua partida para Copenhague em 17 de dezembro de 2009, disponível em <http://pmindia.nic.in/pressrel.htm>.

28 http://www.indiaclimateportal.org/component/option,com_content/view/publication/sectionid,26/categoryid,94/articleid,2114.

29 ‘Clarify Position on Climate Change: CPI (M)’, *The Hindu*, 6 de dezembro de 2009.

30 Antholis, W, 2009. ‘India & Climate Change,’ no jornal *Wall Street Journal*, 20 de julho de 2009.

31 Este argumento se torna inválido ao se comparar o aumento populacional dos Estados Unidos e da Índia a partir da década de 1770, no início da industrialização. Para maiores informações consultar Powell, L. 2010, ‘Climate & the Clash between the Diversely Developed,’ *Journal of the Indian Ocean Region*. Volume 6, Edição 2, dezembro de 2010.

Meio Ambiente e Florestas se viu obrigado a retratar as declarações anteriores e a reiterar o compromisso da Índia com o argumento *per capita*, em discurso no dia seguinte na câmara alta do Parlamento.³² No final, o discurso do Ministro na cúpula de Copenhague apenas reiterou a declaração de que as emissões *per capita* da Índia não superariam a média global dos níveis das emissões *per capita* nem até 2030.³³

No final, todo o esforço para alterar a narrativa climática da Índia de 'vítima' para 'apóstolo do clima' resultou inútil. Junto com o resto do mundo, a Índia descobriu, para surpresa de todos em Copenhague, que os Estados Unidos haviam inadvertidamente cedido à China sua posição de nação indispensável nas negociações climáticas.³⁴ Ficou evidente desde o início da cúpula de Copenhague que nenhum país ou bloco de países seria capaz de dirigir as negociações para garantir um resultado uniforme. A Índia, que deu sinais de moderação de sua postura original, aproveitou o momento e se escondeu atrás da China junto com as demais potências em ascensão Brasil e África do Sul. O acordo de Copenhague que surgiu da reunião sigilosa dos 26 países sob a liderança dos grandes emissores do ocidente, como EUA e Austrália, receberam a aprovação relutante de Índia e China.³⁵ Os 193 integrantes da UNFCCC apenas escolheram 'anotar' e não 'adotar' o documento de três páginas, que não fez menção dos números para a redução de emissões pelos países desenvolvidos após o vencimento do Protocolo de Quioto. Embora a mídia ocidental tenha optado por projetar o acordo de Copenhague como resultado positivo, as seções mais informadas da imprensa concluíram que Copenhague deixou de criar a aliança Global das mudanças climáticas. As 'potências em ascensão' China, Índia e demais países em desenvolvimento levaram a culpa pelo 'fracasso' na consolidação de uma ordem mundial multilateral.³⁶

32 'Experts fear Carbon Cuts will hurt Growth,' Daily News & Analysis, 5 de dezembro de 2009.

33 Discurso do Ministro do Meio Ambiente e Florestas, Governo da Índia em 16 de dezembro de 2009, Divulgação Noticiosa pelo Ministro do Meio Ambiente e Florestas disponível, em <http://moef.nic.in/downloads/public-information/Minister%27s%20speech%20on%2016.12.pdf>.

34 Carlarne, C, 'The Glue that binds or the Straw that Broke the Camel's Back? Exploring the Implications of US Reengagement in Global Climate Negotiations' (sem data).

35 Texto do Acordo de Copenhague disponível em <http://moef.nic.in/downloads/public-information/Minister%27s%20speech%20on%2016.12.pdf>.

36 Khor, M. 2010. 'The Real Tragedy of Copenhagen,' Economic & Political Weekly, Vol XLV No 1, 2 de janeiro de 2010.

O malogro da tentativa pela Presidência dinamarquesa de impor um acordo de Copenhague redigido em sigilo por um pequeno grupo de nações sobre uma plataforma multilateral de 193 nações, não poderá receber de forma lógica o rótulo de criação de uma ordem mundial multilateral. Tratou-se de fato do início pouco certo de uma ordem mundial multilateral mais 'inclusiva', na qual as nações fora do pequeno grupo das nações industrializadas conseguiram uma 'voz'. Embora seja verdade que a 'voz' não seria ouvida se não fosse endossada pela China, até então ela se mantinha em silêncio. O nascimento não esperado de um mundo multilateral mais inclusivo em Copenhague foi recebido com compreensível temor pelo ocidente industrializado, e desafiado com vigor no ano seguinte em Cancun.

O acordo do COP 16 de Cancun em 2010, saudado como um passo na direção do 'acordo para o clima global' pareceu pouco mais do que um compromisso fabricado para abandonar o defeituoso porém quase justo Protocolo de Quioto em 2012. A declaração oficial da Bolívia, a voz solitária da discordância em Cancun, rotulou o acordo de Cancun de 'codificação da traição institucional'.³⁷ A mensagem de Cancun soou um pouco estranha, visto que transmitiu que chegar a um 'acordo' no final de uma cúpula multilateral fosse mais importante do que de fato resolver o problema do momento, que se tratava de debater as mudanças climáticas. Era mais importante em Cancun que países como a Índia não fossem tidos como 'opositores de acordos', do que países como os Estados Unidos fossem tidos como 'apóstolos do clima'.

Com estas premissas imperfeitas, não foi surpresa que a maioria não notou que o acordo de Cancun passou por cima do propósito objetivo de limitar em 2 °C o aumento médio da temperatura global, e em seu lugar se concentrou nos meios propostos de atingir esta meta – financiamento e tecnologia. Os compromissos do acordo de Cancun tiveram origem em sua maior parte das denominadas 'potências em ascensão', ao passo que as potências existentes não cederam um centímetro de suas posturas iniciais. Falou-se nas metas de cortes expressivos das emissões, porém o documento carecia de um quadro jurídico de alguma expressão para atingir aquelas metas ou fazer valer regulamentos a um nível global. O 'pagamento lateral' para adquirir compromissos dos países pobres exigiu a criação de um fundo climático de US\$ 100 bilhões para financiar os países pobres em busca de nova tecnologia para lidar com os impactos das mudanças climáticas. Visto que há poucos

37 http://colorlines.com/archives/2010/12/climate_change_debate_moves_backwards_in_cancun.html.

detalhes no documento final sobre a forma de mobilizar, administrar e distribuir recursos, o referido 'pagamento lateral' dificilmente se materializará. O acordo de Cancun é vago o suficiente para facilitar a reembalagem dos incentivos existentes de auxílio, financiamento nos termos do mecanismo de desenvolvimento limpo (CDM) e demais mecanismos de compensação do carbono, na forma de 'auxílio climático'.

A retórica da 'transferência de tecnologia' e do 'financiamento' são na realidade as cenouras ilusórias suspensas à frente das nações em desenvolvimento para comprar sua anuência. A transferência de tecnologia e o financiamento pelos países desenvolvidos àqueles em desenvolvimento não são críticos ao combate das mudanças climáticas como se propaga. As tecnologias limpas básicas capazes de serem absorvidas pelas estruturas institucionais, econômicas, de infraestrutura e sociais existentes nos países em desenvolvimento acham-se todas no domínio público e são dominadas e desenvolvidas pelas 'potências em ascensão' com recursos internos. A Índia, por exemplo, embarcou em um programa nacional que não conta com auxílio financeiro nem 'assistência' técnica das nações desenvolvidas para a instalação de 20 GW de capacidade de geração solar até 2020, ao custo de US\$ 20 bilhões. Caso seja bem sucedida, a Índia terá instalado em 10 anos a capacidade solar igual ao que o mundo teria conseguido instalar até 2009 (cerca de 23 GW).³⁸ Embora os méritos econômicos e sociais da missão solar da Índia continuem questionáveis, o programa demonstra que os investimentos em energia renovável nos países em desenvolvimento não exigem necessariamente 'transferências de tecnologia' e 'financiamentos' dos países desenvolvidos.

É limitada a probabilidade de ocorrer a transferência de tecnologia entre governos e fora do mundo comercial, visto que quase todas as patentes das tecnologias de vanguarda para energia limpa acham-se em poder de agentes privados sediados nos países desenvolvidos (basicamente Estados Unidos, Alemanha e Japão).³⁹ Tais tecnologias poderão ser mediadas através de operações comerciais, sendo que se estas ocorrerem, irá depender em primeiro lugar de quando haverá desenvolvimento econômico e social para absorver a custear estas tecnologias. É falaciosa a ideia de que tecnologia e financiamento são passíveis de transferência entre os governos fora da estrutura comercial para

38 World Energy Outlook 2010, International Energy Agency. Não está incluída nesta cifra o expressivo aumento da capacidade de geração solar global em 2010.

39 Tannok, Q. 2010. 'The Economics of Climate Change: Taking the Lead, IP Ownership,' Chevening Fellows Lecture, Wolfson College, Cambridge, 28 de janeiro de 2010.

tornas os pobres ‘verdes’ antes de ‘enriquecerem’. Possui como base a mesma premissa viciada que deixou de transformar os países em desenvolvimento em países desenvolvidos, em que pese sessenta anos de esforços. A transferência de tecnologia e o financiamento dos países em desenvolvimento criará imensos mercados para as tecnologias limpas ocidentais, da mesma forma que o financiamento e a tecnologia da era do desenvolvimento criou mercados para as tecnologias sujas. A adoção antecipada das tecnologias limpas pelos países pobres poderá resultar em redundância do capital das tecnologias atuais, o que será capaz de aumentar e não reduzir as emissões dos gases de efeito estufa. Poderá haver também a exclusão de muitos ao acesso a serviços de energia.

RESTRIÇÕES AO CONSENSO SOBRE A MITIGAÇÃO CLIMÁTICA

A mitigação dos gases de efeito estufa é um bem público global, sendo que cada país possui um incentivo embutido para se aproveitar dos esforços dos demais países. A mitigação do efeito estufa também não cria rivalidades, no sentido de que as iniciativas de mitigação de determinado país poderão beneficiar o mundo inteiro, sem que nenhum país venha a ser impedido de colher os benefícios. A teoria dos jogos considera a estrutura atual de ‘contenção’ e ‘comércio’ das negociações climáticas um jogo de ‘bem público’, no qual os incentivos para a cooperação sejam inferiores aos demais jogos bem conhecidos, a exemplo do dilema dos prisioneiros.⁴⁰ Em um mundo de países idênticos (em tamanho e riqueza), o mecanismo de ‘contenção’ e ‘comércio’ oferece pouco ou nenhum incentivo de aproveitamento, porém surgem problemas quando há diferenças entre os países.⁴¹

A polarização entre países começa com diferenças como tamanho e riquezas (condições geográficas, costumes, dotações de recursos, estruturas de governança, etc., e demais diferenças não levadas em conta nos modelos de jogos teóricos). Como na teoria dos jogos, sendo tamanho a única diferença entre países, logo os países grandes depositarão mais valor na mitigação, sendo que os países menores depositarão um valor menor proporcionalmente. Caso seja a riqueza uma grande diferença, os países pobres depositarão um valor

40 Rand, D G, Dreber, Ellingsen, T, Fudenberg, D & Nowak M A, 2009. ‘Positive Interactions Promote Public Cooperation,’ *Science* 4 de setembro, Volume 325.

41 Cramton, P & Stoft, S, 2010. ‘International Climate Games: From Caps to Cooperation,’ *Global Energy Policy Center, Trabalho de Pesquisa No 10-07.*

muito inferior na mitigação em comparação aos países ricos, e tenderão a se aproveitar.⁴² A atual estrutura de negociação climática supõe que todos os países irão designar o mesmo valor aos esforços de mitigação, e que as diferenças entre os países, se houverem, poderão ser tratadas através do apelo às projeções científicas e aos sentimentos morais.⁴³ Com certeza isto não ocorreu. Grandes volumes de relatórios com projeções de calamidades climáticas nos países em desenvolvimento, com base em modelos matemáticos e fortes apelos para ‘salvar’ o planeta das usinas que queimam carvão mineral, não convenceram a Índia a modificar de forma expressiva seus projetos de geração de energia.

A Índia, uma curiosa combinação de porte grande (em população) e relativa pobreza (baixa renda *per capita*) é testemunha de algumas estimativas dos modelos de jogos teóricos. Na condição de país pobre, a Índia possui evidentemente poucos incentivos para iniciativas de mitigação, porém na qualidade país de grande porte, a mesma possui maiores incentivos para iniciativas de mitigação (mais vítimas das mudanças climáticas e por conseguinte maiores ganhos através das iniciativas de mitigação). No entanto, os incentivos para o oportunismo na condição de país pobre superam de longe o incentivo de objetivar maior mitigação na condição de país grande, em razão de sua lógica interna coerente com a primeira e não a segunda postura. Preocupações mais imediatas, a exemplo da erradicação da pobreza e por conseguinte a necessidade de crescimento econômico, são tidas como mais importantes do que a remota possibilidade de se beneficiar a partir de iniciativas de mitigação climática. Eis porque tinham que ser abandonados os esforços da Índia de passar a imagem de apóstolo do clima ao invés de vítima do clima, antes da cúpula de Copenhague.

Pela primeira vez em quase dois séculos, uma grande ‘potência emergente’ como a Índia é de fato muito pobre. A denominada ‘potência econômica’ da Índia é impulsionada por fatores quantitativos (o porte de acordo com o tamanho da população) no lugar de fatores qualitativos, a exemplo de eficiência econômica e a produtividade. A renda *per capita* da Índia de US\$ 1340 a taxas de câmbio de mercado (US\$ 3560 ao PPP) se compara com a do Sudão de US\$ 1270,⁴⁴ a qual multiplicada por uma população de mais de

42 Cramton, P & Stoft, S, 2010. ‘International Climate Games: From Caps to Cooperation,’ Global Energy Policy Center, Trabalho de Pesquisa No 10-07.

43 Cramton, P & Stoft, S, 2010. ‘International Climate Games: From Caps to Cooperation,’ Global Energy Policy Center, Trabalho de Pesquisa No 10-07.

44 World Development Indicators Database, Banco Mundial, 1º de julho de 2011.

1,2 bilhão resulta em um PIB de cerca de US\$ 3 trilhões (a taxas de câmbio de mercado),⁴⁵ colocando a Índia entre França e Alemanha no posicionamento do PIB, com direito a integrar o G20.

A incoerência entre o que seriam atributos ‘quantitativos’ (manifestados nas principais estatísticas nacionais) da economia indiana e seus atributos ‘qualitativos’ (manifestados nos dados *per capita* individuais) é a chave para se dar conta do dilema da Índia (ou de outro país em desenvolvimento) nos ambientes de negociações multilaterais. A política interna, quase toda com foco nos atributos quantitativos da economia, entra em conflito com habilidade política externa, a qual tende a projetar seus atributos qualitativos.

Os fatores quantitativos ou o ‘porte’ do país definido pelas fronteiras territoriais, serve de parâmetro crítico na narrativa climática predominante. As fronteiras globais e nacionais servem, de forma indiferente, para definir e resolver o problema climático. Invoca-se a ausência de fronteiras (globalidade) para enquadrar o problema das mudanças climáticas como culpa coletiva global, ao passo que invocam-se as ‘fronteiras’ para designar os culpados e as responsabilidades.⁴⁶ A ausência de fronteiras facilita a democratização da culpa pelo clima, ao distribuí-la entre cerca de sete bilhões de pessoas, e reduz a culpa ‘*per capita*’.

Por outro lado, as ‘fronteiras’ contribuem para alocar de modo conveniente o custo do combate às mudanças climáticas, favorecendo as nações menores (em dados populacionais). Sob este raciocínio, caso a Índia (ou a China) fosse dividida em quatro ou cinco países com cerca de 200 milhões de habitantes, a mesma não poderia ser mais rotulada de grande poluidora, e logo teria pouca ou nenhuma responsabilidade pelo clima.⁴⁷ Tal conclusão é absurda, pois qualquer país poderá se dividir para evitar a responsabilidade pelo clima. Contudo, o quadro inteiro de distribuição do ônus se justifica através de uma estrutura com base nos direitos e responsabilidades das ‘nações’, sendo que as ‘nações’ e não as pessoas são tidas como ameaçadas pelas mudanças climáticas e sujeitas aos efeitos da política climática.

45 Taxas de câmbio de mercado em novembro de 2011.

46 Powell, L. 2010, ‘Climate & the Clash between the Diversely Developed,’ Journal of the Indian Ocean Region. Volume 6, Edição 2, dezembro de 2010.

47 Ibidem.

Como nação, o fato de ‘não crescer’ não servirá de opção para a Índia, pois a médio prazo uma Índia ‘pobre’ com milhões de aspirações não realizadas será uma ameaça maior à segurança nacional e global do que serão as mudanças climáticas. Desde a liberalização econômica dos anos 90, considera-se a qualidade da economia indiana dependente direta de taxas de crescimento econômico de dois algarismos. As altas taxas de crescimento econômico são tidas como necessárias para reduzir os níveis de pobreza absoluta da Índia, bem como para fornecer energia a mais de 400 milhões de pessoas não ligadas à rede elétrica, ou suprir de combustíveis domésticos modernos mais de 800 milhões de pessoas que utilizam a biomassa combustível tradicional para cozinhar.⁴⁸ Repetindo as palavras de Jennifer Beard, ‘o desenvolvimento é o lugar da Índia onde todos desejam chegar, de modo a se completar’.⁴⁹ Embora as elevadas taxas de crescimento econômico não signifiquem necessariamente ‘desenvolvimento’ ou ‘melhor qualidade de vida’ para as pessoas no fundo da ordem econômica na Índia, esta é uma esperança que une o país. As cobranças dos países ricos para mitigação dos gases de efeito estufa são consideradas um meio de ‘congelar’ o desenvolvimento, preservando as desigualdades atuais e condenando milhões de pessoas à pobreza absoluta. Por ironia, os pobres na Índia já são ‘verdes’ na medida em que consomem pouco ou nenhum combustível fóssil, diretamente ou na forma de energia elétrica. Trata-se de situação que desconhecem e da qual não se orgulham, desejando muito sair dela se tivessem escolha.

Ouviram-se comentários de que o ‘interesse nacional’ da Índia serve de simples pretexto ao ‘interesse da elite’, e de que os benefícios do crescimento econômico serão na maior parte expropriados pela classe média e a elite. Possivelmente há alguma base neste argumento, dadas as desigualdades que imperam na Índia em que pese o crescimento econômico, porém desde que as ‘nações’ continuem como principal alvo das iniciativas políticas, não se poderá contestar o foco do país no ‘interesse nacional’. A política para as mudanças climáticas possui como base a ótica dupla da segurança nacional e da estratégia econômica nacional, a ‘nação’ sendo o discurso chefe que legitima os demais discursos.⁵⁰ Nesta ótica, o atual quadro de negociação das

48 Dados numéricos da World Energy Outlook 2010, pág 239.

49 Beard, J. 2005, ‘The Political Economy of Desire: International Law, Development and the Nation State, Legal Research Paper No 380, Melbourne Law School.

50 Paterson, M & Stripple, J. 2007. ‘Singing Climate Change into Existence: On the Territorialisation of Climate Policymaking,’ in Pattinger M E (ed.), ‘The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses,’ Ashgate, England.

mudanças climáticas, que procura facilitar a produção de bens públicos globais a exemplo da mitigação dos gases de efeito estufa sem levar em conta o interesse nacional, terá pouca probabilidade de resultados colaborativos.

Lydia Powell é professora titular da *Observer Research Foundation*, um centro de estudos de políticas públicas sediado em Nova Deli. Suas principais áreas de pesquisa são segurança energética, precificação da energia, pobreza energética, mudança climática, escassez de recursos e desenvolvimento econômico. A professora já trabalhou para Norsk Hydro e para Orkla, duas empresas líderes na Noruega, e tem três pós-graduações: duas na Noruega, na área de Energia, e uma na Índia, em Física do Estado Sólido.



As potências emergentes – os estados IBSA como parceiros e líderes em um futuro regime de mudanças climáticas globais¹

129

ROMY CHEVALLIER

O desafio global das mudanças climáticas acha-se bem além da capacidade de um único país ou região para enfrentar. Dada a magnitude e escala do que seja necessário em resposta a seus impactos, a ação coletiva do mundo desenvolvido e em desenvolvimento é o único caminho para avançar. Índia, Brasil e África do Sul, os estados IBSA, se tornam mais e mais protagonistas globais de expressão, bem como parceiros estratégicos da governança ambiental global. Como resultado das importantes mudanças na paisagem geopolítica global e sua crescente importância política e econômica, há a necessidade de reconhecer a importante contribuição destes países para um regime mais equitativo de mudanças climáticas globais. Visto que estes países possuem enormes desafios a tratar, será interessante explorar novas áreas de ação entre os protagonistas tradicionais e novos parceiros sobre questões de interesse internacional.

Os Estados integrantes do IBSA possuem desafios semelhantes de terem que lidar ao mesmo tempo com segurança energética, mudanças climáticas e desenvolvimento socioeconômico. Estas questões em comum de

1 Uma versão deste artigo saiu originalmente para “New directions in the ‘South’? Assessing the Importance and Consequences of the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) to International Relations”, IUPERJ, j23-24 de junho de 2008, Rio de Janeiro, Brasil. Neste capítulo, a autora se referiu também ao trabalho que a mesma concluiu na publicação SAIIA denominado Climate Change and Trade (em publicação).

política se tornaram pilares chave para os quais os respectivos governos procuram aliados e os fóruns adequados para o diálogo com os principais parceiros do Sul. A cooperação do IBSA na agenda de mitigação é oportuna e expressiva, visto que a segunda fase do Protocolo de Quioto acha-se em negociação, com a próxima rodada em Bali, sobre o Mapa do Caminho, a ser realizada em dezembro de 2011, em Durban. A próxima fase será sobre as penalidades pelo não cumprimento das iniciativas mitigantes dos grandes emissores. Neste sentido, as grandes economias em desenvolvimento enfrentarão expressivos desafios de mitigação e desenvolvimento. Logo, torna-se importante e bastante oportuno fortalecer e estender o diálogo e parceria entre os países produtores e consumidores de combustíveis fósseis.

Além da agenda de mitigação do clima, será importante definir o papel do IBSA para influenciar a agenda de adaptação. Visto que os países em desenvolvimento serão os mais vulneráveis aos impactos negativos das mudanças climáticas e suas variáveis,² será essencial sua ação proativa neste debate, para encontrar métodos de maior elasticidade e financiamento para suas sociedades bem como para suas respectivas regiões. Tal vulnerabilidade é função da interação entre os desafios socioeconômicos que os países em desenvolvimento enfrentam: a pobreza endêmica; dependência em setores sujeitas a variações climáticas; acesso restrito aos mercados de capital; governança deficiente; degradação do ecossistema; desastres e conflitos complexos; urbanização rápida e excesso de população – fatores que juntos solapam a capacidade da comunidade de se adaptar às mudanças climáticas e aumentam o risco de empobrecimento.³ Logo, estas implicações em comum, econômicas, de desenvolvimento e segurança, criaram uma sensível mudança na forma dos tomadores de decisões do Sul lidarem com as mudanças climáticas, assim como na forma de iniciarem a cooperação em múltiplos níveis.

-
- 2 2007 Fourth Assessment Report (AR4), the UN's Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) and UNDP, *Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*, Human Development Report, 2007/08 (Nova York: Palgrave Macmillan, 2007) 18–19.
 - 3 Boko, Niang, Nyong, Vogel, Githeko et al., *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge University Press, Cambridge.



O IBSA E A REDUÇÃO DOS GASES DE EFEITO ESTUFA: COMO MOLDAR UMA POSTURA SULINA EM COMUM



A mitigação dos gases de efeito estufa (GHG) se apresenta como desafio em comum para todas as economias emergentes sulinas, cujos perfis energéticos possuem como base principal o carvão de baixo custo. Os países em desenvolvimento “possuem um papel preponderante na redução das emissões de GHG, visto que as futuras emissões deverão advir do crescimento destes países.”⁴ Na atual rodada de negociações sobre as mudanças climáticas, há cada vez mais pressão sobre os poluidores fora do Anexo I⁵, para que deem início às suas estratégias mitigantes e participem ativamente e com responsabilidade do regime de mudanças climáticas pós 2012. No entanto, à luz dos desafios imediatos de desenvolvimento comuns aos países em desenvolvimento, o crescimento econômico limitado (pela redução de sua dependência do carvão de baixo custo) significará um ônus adicional para estes países.

Importante também que os países em desenvolvimento moldem uma postura em comum para garantir que as negociações sob a Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) em dezembro atinja alguma forma de decisão – um novo acordo multilateral que seja justo e represente as preocupações com o desenvolvimento do mundo. Deverá ser dada ênfase às seguintes questões chave: cortes mais profundos nas emissões de GHG pelo Norte; apoio internacional ao desenvolvimento mediante maior financiamento; a transferência adequada de tecnologia e ampliação de capacidade; desmatamento e mecanismos de incentivos para as melhores práticas; e pagamento às partes obrigadas a se adaptar aos reflexos negativos das mudanças climáticas. A postura em comum pelo Sul sobre tais questões proporcionaria maior alavancagem ao mundo em desenvolvimento nas negociações para adotar as ‘responsabilidades em comum porém diferenciadas’ dos emissores históricos no Norte. As posturas coordenadas na forma de aliança (IBSA, BASIC ou outra) e maior comprometimento unilateral e espontâneo

4 Professor Winkler do Centro de Pesquisas Energéticas da África do Sul, citado por Tyrer, “Rough Road: South Africa’s path on the steep and rocky road to Copenhagen”, *Engineering News*, fevereiro de 2009, 20-26.

5 ‘Non-Annex countries’ é a classificação pela UNFCCC que se refere aos países do mundo em desenvolvimento, que em razão das restrições imediatas de desenvolvimento e socioeconômicas não possuem a obrigação legal de reduzir as emissões de GHG neste período de Quioto (2008-2012).



pelas grandes economias em desenvolvimento, incentivaria um acordo global⁶ mais ambicioso e colocaria pressão sobre Estados Unidos, Canadá, Japão e Austrália, e responsabilizaria os demais emissores importantes de GHG.

A colaboração dos países em desenvolvimento em questões de mudanças climáticas também é possível em diversos níveis além do comprometimento em nível multilateral. As grandes economias em desenvolvimento deverão exibir liderança em seus países e regiões, e não desanimar na busca de inovações para a proteção sua e do meio ambiente global. Torna-se essencial, por exemplo, que os países IBSA aperfeiçoem a precisão de divulgação de suas projeções científicas e dados relevantes. Torna-se essencial que estes entendam suas vulnerabilidades e se preparem para os reflexos das mudanças climáticas. Estes países deverão também colaborar sobre os meios e recursos para a redução das emissões globais de carbono, destacando os potenciais benefícios econômicos de uma economia verde.

COOPERAÇÃO PARA O MAIOR APERFEIÇOAMENTO DAS PROJEÇÕES E PREVISÕES CLIMÁTICAS

Os países em desenvolvimento foram mal treinados e são lentos na elaboração de sistemas de pré-aviso e contramedidas para os impactos das mudanças climáticas. É essencial a cooperação na elaboração de maiores dados climáticos e de capacidade de análise para a projeção de variações climáticas e estudar seu potencial reflexo sobre os setores vulneráveis. É possível a coleta e análise de dados em nível nacional com a colaboração de parceiros internacionais, como, por exemplo, na construção de estações meteorológicas e a capacitação dos recursos humanos, ou em nível internacional mediante a cooperação para fornecer dados científicos e informações sobre o clima.

De acordo com o Projeto sobre Recursos Naturais e o Meio Ambiente da CSIR (África do Sul), a Austrália é o único país do hemisfério sul que desenvolveu um modelo climático acoplado global, capaz de prever as mudanças climáticas globais. Logo, a Austrália é o único país que ofereceu estas provisões ao Relatório da Avaliação 4 (AR) ao Painel Intergovernamental da ONU sobre Mudanças Climáticas (IPCC), e participou do diálogo mais amplo sobre a variação do clima no hemisfério sul. Os demais países do Sul geográfico dependem do Norte para receber as previsões das mudanças climáticas

6 “G8 Climate Scorecards 2009,” Encomendado pela Allianz e WWF, julho de 2009, autores incluídos: Hohne, Eisbrenner, Hagemann and Moltmann.

globais. A participação mais ativa dos oceanógrafos, climatólogos, ecologistas terrestres e modeladores do hemisfério sul, na elaboração de modelos acoplados é uma questão crítica, de modo a aperfeiçoar as simulações da dinâmica de circulação do hemisfério sul.

Há a necessidade urgente nos países em desenvolvimento para constituir centros de conhecimento e melhores práticas neste sentido. Brasil e África do Sul lograram algum progresso recente na elaboração de modelos climáticos acoplados capazes de projetar mudanças globais. Estes dados brutos assim como a coleta e criação de conhecimento suficiente acrescentaria bastante ao processo de compreender a ciência das mudanças climáticas, tornando as previsões climáticas mais precisas e relevantes às suas respectivas regiões.

A COOPERAÇÃO PARA UMA AGENDA DE MITIGAÇÃO CLIMÁTICA

Os maiores emissores de dióxido de carbono no sentido absoluto acham-se não apenas no mundo mais próspero, mas também nas economias que crescem com rapidez. De acordo com a Perspectiva Internacional de Energia para 2008, os países emergentes produzem atualmente mais de 50% das emissões globais de dióxido de carbono (dados de 2007).⁷ O célere crescimento econômico, o grande setor industrial assim como a população em rápida expansão resultou na China ter ultrapassado os Estados Unidos como maior poluidora.⁸ Brasil e Índia também deram um salto na posição de emissores, porém suas economias continuaram a crescer. Estas estatísticas comprovam que as grandes economias em desenvolvimento e poluidoras possuem responsabilidade global na redução de emissões e na elaboração de soluções éticas, sustentáveis e justas.

No entanto, observe-se que tais dados não refletem com precisão a relação inversa entre a responsabilidade pelas mudanças climáticas e a vulnerabilidade a seus efeitos. Não levam em conta, por exemplo, a contribuição histórica das emissões de GHG pelos países desenvolvidos, nem o atual nível de desenvolvimento, crescimento econômico ou industrialização dos países

7 Em 2030 as emissões de dióxido de carbono de China e Índia juntas deverão responder por 34% do total das emissões mundiais, com apenas a China responsável por 28% do total mundial. Energy Information Administration of the U.S. Department of Energy, International Energy Outlook 2008, Washington, D.C., junho de 2008, [http://eia.doe.gov/oiaf/ieo/pdf/0484\(2008\).pdf](http://eia.doe.gov/oiaf/ieo/pdf/0484(2008).pdf) (accessed March 8, 2011).

8 Euromonitor: Energy Information Administration of the U.S. Department of Energy, dezembro de 2010, http://euromonitor.com/Mapping_global_pollution_The_worlds_biggest_polluters (accessed March 8, 2011).

em desenvolvimento.⁹ Logo, entende-se porque os países integrantes do IBSA e a China insistiram em justiça climática nas negociações da UNFCCC. Índia e China advogam uma “base igualitária com responsabilização histórica” nas negociações internacionais. África do Sul, com uma das mais elevadas razões de emissões *per capita* nos países em desenvolvimento, insiste mais nas Ações Nacionais Adequadas de Mitigação (NAMA) – levando-se em conta os níveis de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

Obrigações rigorosas de mitigação com frequência conflitam com as prioridades do desenvolvimento, visto que a maioria das emissões no mundo em desenvolvimento tem origem nos setores de transportes e energia, sendo ambos essenciais para apoiar o desenvolvimento econômico nacional. A energia elétrica produzida com combustíveis fósseis (a exemplo de carvão, relativamente abundante nos países africanos e asiáticos) produz mais elevadas emissões de GHG, porém fornece energia a um custo bastante baixo.¹⁰ Os setores mais rentáveis da África do Sul, são, por exemplo, altamente intensivos em carbono, tendo 90% de sua energia elétrica derivada do carvão. Alterar o trajeto de desenvolvimento da África do Sul para um uso mais eficiente de carbono seria extremamente oneroso e haveria uma série de desafios na segurança do fornecimento de curto prazo de energia elétrica.

Logo, o aparente conflito entre as necessidades de lidar com as mudanças climáticas e o fomento dos objetivos do desenvolvimento apresenta-se como dilema para a governança democrática em todo o mundo em desenvolvimento, visto que a política de cada país arcaria com o pesado ônus inicial dos programas de mitigação e adaptação, para usufruir dos ganhos de longo prazo. Neste caso as lideranças serão obrigadas e pensar além dos ciclos eleitorais e educar suas comunidades, em especial as mais vulneráveis. Impera, pois, a apresentação dos esforços para mitigar e adaptar a variação climática em complemento a uma agenda econômica mais ampla dos países em desenvolvimento, que não serão tidas como impeditivas de se atingir os objetivos de desenvolvimento mais amplos. O Instituto de Estudos sobre Desenvolvi-

9 Os atuais países desenvolvidos emitiram três vezes o CO₂ de combustíveis fósseis entre 1850 e 2002 do que os atuais países em desenvolvimento (Baumert, Herzog et al., 2005). Os países desenvolvidos atingiram suas metas de desenvolvimento e industrialização sem restrições ao carbono. Os países em desenvolvimento precisam de espaço para desenvolver, para satisfazer as necessidades básicas de suas populações.

10 Os atuais níveis de reservas comprovadas de carvão em todo o mundo se situam em cerca de 850 bilhões de toneladas, das quais cerca de 50 bilhões na África. A distribuição do carvão é mais ampla geograficamente do que qualquer outro combustível fóssil.

mento argumenta que “para as políticas de mudanças climáticas serem capazes de obter o necessário apoio político das lideranças para sua implementação, as políticas climáticas deverão ser impulsionadas pelo desenvolvimento.”¹¹

Por estes e outros motivos, torna-se importante que os países em desenvolvimento achem campos de cooperação sobre as mudanças climáticas promotoras do desenvolvimento econômico. Logo, os mesmos deverão aproveitar as aparentes oportunidades econômicas em direção a uma trajetória de baixo carbono. Seu significado seria o investimento coletivo em pesquisa e desenvolvimento de projetos de energia limpa bem como a transferência de fontes de energia renováveis e tecnologias limpas.

A COLABORAÇÃO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO EM UMA AGENDA DE ADAPTAÇÃO

Em que pesem os resultados negociados em sucessão ao Protocolo de Quioto, todos os países precisarão se adaptar às mudanças que o aquecimento global exigirá. Os esforços de mitigação não poderão existir isoladamente e deverão ter o complemento de medidas de adaptação. A adaptação se refere aos diversos meios empregados para lidar com a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento às mudanças climáticas e a seus efeitos correlatos, presentes e futuros.¹² Como já registrado, em especial no contexto dos países menos desenvolvidos, a vulnerabilidade dos países depende não apenas na própria variação climática, mas também na capacidade do governo de aumentar a eficiência no emprego de recursos naturais e das reservas de energia. É comum a necessidade de apoio financeiro, técnico e institucional, bem como a capacitação, para auxiliar as nações pobres a se dirigirem a caminhos mais sustentáveis de desenvolvimento. Embora as estimativas de custos sejam rudimentares e sujeitos a incertezas para cada país, até os números mas conservadores estimam perdas de 0 a 3 por cento do PIB bruto global a cada ano quando a temperatura aumentar em 2 a 3 °C.¹³ De acordo com a Stern

-
- 11 Institute for Development Studies, “Climate change adaptation”, IDS In-Focus, 2, novembro de 2007.
 - 12 Romy Chevallier, “Integrating adaptation into development strategies: The Southern African perspective in Climate and Development,” Earthscan, Vol. 2, Edição 2, 2010, 191-193.
 - 13 John Llewellyn, *The Business of Climate Change: Challenges and Opportunities*, Lehman Brothers, fevereiro de 2007, http://lehman.com/press/pdf_2007/TheBusinessOfClimateChange.pdf (acessado em 8 de março de 2011).

Review, a falta de ação – ou seja, sem iniciativas de adaptação – poderá custar até US\$ 5 trilhões em termos globais. Este texto prevê também que as perdas ocorridas caso os países de elevadas emissões prossigam com sua visão de ‘em atividades normais’ poderão atingir de 5 a 20% do PIB mundial a cada ano.¹⁴

Os países em desenvolvimento (em especial as Pequenas Ilhas e Países menos Desenvolvidos) são os mais vulneráveis a estes impactos, e muitos destes já enfrentam dificuldades relativas ao clima como aumento da escassez de água, doenças trazidas por vetores, aumento na frequência e intensidade de condições extremas do tempo, imprevisibilidade da precipitação e safras reduzidas. Em decorrência, os países em desenvolvimento deverão capacitar seus governos nacionais e regionais para lidar com os riscos climáticos, e entre outras medidas, garantir qualidade na administração de águas, promover o desenvolvimento da agricultura e melhorar a administração de desastres e sistemas de pré-aviso mais eficazes. A divulgação de conhecimentos sobre estratégias de adaptação das melhores práticas poderá se tornar crucial para o planejamento urbano e a construção de uma infraestrutura adaptável ao clima.

A adaptação efetiva do tipo exigido é caro e requer não apenas um investimento expressivo em pesquisa, conscientização e capacitação, mas medidas práticas como a resistência dos projetos de infraestrutura às alterações climáticas. Logo, a adaptação exigirá um expressivo e previsível apoio financeiro dos parceiros para auxiliar com os custos adicionais. De acordo com o ‘prognóstico’ no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa da ONU de Desenvolvimento (PNUD), os países pobres poderão necessitar até US\$ 86 bilhões ao ano de recursos adicionais até 2015 para auxiliar na adaptação às consequências das mudanças climáticas.¹⁵ O relatório afirma também que no mesmo período “serão necessários no mínimo US\$ 44 bilhões ao ano para a impermeabilização dos instrumentos para o desenvolvimento.”¹⁶ Tal fato aumentará o ônus financeiro e humano dos recursos já esticados das economias em desenvolvimento. Logo, a resposta internacional às mudanças climáticas foi insuficiente em todos os *fronts*. Foram criados diversos mecanismos de financiamento multilateral, porém houve apenas desembolsos limitados mediante tais mecanismos.

Até o presente, o IBSA se manifestou sobre a urgência do assunto, porém com resposta pouco adequada a partir do Norte. É importante o engajamento

14 Nicholas Stern, *Stern Review on the Economics of Climate Change* (Londres, Cambridge, 2006).

15 UNDP, n. 2, 194.

contínuo neste sentido e a insistência em maior comprometimento das nações desenvolvidas para que o debate prossiga além da retórica, e que se mencione as obrigações específicas da comunidade de doadores assim como os rigorosos prazos para a implementação nos países receptores. O IBSA poderia dar início ao debate sobre o financiamento da adaptação, ao adiantar uma contribuição de recursos ao Fundo de Adaptação (o qual em essência contribuiria para o desenvolvimento em suas respectivas regiões). O IBSA poderia também utilizar seu atual Fundo de Desenvolvimento para destacar as áreas de co-benefício, ao realizar projetos relativos ao desenvolvimento. O mesmo lidará com questões relativas à adaptação climática.

Quadro I. *Comprometimento espontâneo ao Acordo de Copenhague por país*

Índia	20 a 25% de redução na intensidade de carbono (emissões de dióxido de carbono por unidade do PIB) até 2020 em comparação com os níveis de 2005
África do Sul	Redução das emissões em até 34% e 42% inferior ao B.A.U para 2020 e 2025 respectivamente (condição de financiamento)
Brasil	Redução das emissões em 39% até 2020 em comparação com o B.A.U

Fonte: Portal da UNFCCC. Iniciativas de mitigação adequadas nacionais dos países em desenvolvimento, 2010. <http://unfccc.int/home/items/5265.php> (acessado em 8 de março de 2011)

OS PRINCIPAIS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E SEU FUTURO PAPEL EM UM REGIME GLOBAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

A pesar do desafio em comum das mudanças climáticas, os países agem e reagem às negociações basicamente a partir de uma ótica nacional. Seria ingênuo esperar que os países fossem motivados por nada menos do que protagonistas domésticos, interesses nacionais e realidades locais. Em decorrência, para avançar nas coalizões das mudanças climáticas e adiantar a agenda global neste sentido, seria talvez mais prático focar nas questões menos contenciosas e avançar primeiro nas áreas “de alcance mais fácil.” As posturas em comum são passíveis de moldar em numerosos níveis, com uma série de questões, para exibir um esforço tangível e concreto de atingir uma meta em

16 Ibid., “Summary”, 25; trata-se de dados de 2005.

comum, ao ganhar ímpeto. Muitos países da África, por exemplo, ainda dependem dos combustíveis fósseis como fonte principal de energia elétrica. Estes países são capazes de acumular enorme experiência ao participarem de alianças colaborativas com os países industrializados, em especial ao procurar reformas suas políticas energéticas com tecnologias de energia renovável e eficiência de carbono. Os grandes países em desenvolvimento também deram mostras de iniciativa e demonstraram progresso na direção de um futuro pobre em carbono, tornando-se rapidamente fabricantes importantes de tecnologias de energia renovável. Os países em desenvolvimento também se comprometeram de modo espontâneo com a redução de emissões (Quadro 1), achando-se no processo de elaborar planos nacionais de implementação de iniciativas de mitigação, inclusive maiores metas para energia renovável (Quadro 2).

Quadro 2. *Metas de energia renovável implementadas em países em desenvolvimento selecionados*

País	Meta de Renovação	Progresso
Índia	10% de geração de energia elétrica até 2012.	A caminho de cumprir ou superar a meta de energia renovável, tendo já atingido 8% em 2009.
Brasil	Manter 46% até 2020.	Manter esta participação.
China	10% até 2010 e 15% até 2020.	Até 2006 atingiu 8% de produção de energia primária através da energia renovável. No presente ênfase em energia eólica e solar para atingir estas metas.

Fonte: Renewables 2007: Global Status Report and REN21: RE Policy Network for 21st Century (2007).

- **Índia** – Com 17% da população mundial, a Índia contribui com apenas 4,6% das emissões mundiais de GHG, sendo que suas emissões *per capita* de 1,5 tonelada de dióxido de carbono equivalente estão bem abaixo da média mundial. No entanto, em termos absolutos a Índia é o quarto maior emissor, com suas emissões em rápido aumento com o célere crescimento econômico, expansão populacional e urbanização.¹⁷ O carvão é o esteio da economia energética da Índia, contando as usinas elétricas a carvão com dois

17 Relatório WWF de 2010, Emerging Economies: How the developing world is starting a new era of climate change leadership, novembro de 2010, http://assets.panda.org/downloads/emerging_economies_report_nov_2010.pdf (acessado em 25 de março de 2011).

terços do total da capacidade instalada de geração de energia elétrica, de 135 mil MW. Em 2003-2004, o carvão respondia por 62% da produção de energia da Índia, ao passo que o petróleo correspondia a apenas 36%.¹⁸

A Índia progrediu em suas medidas a favor do clima, em especial no campo da energia renovável e tecnologia limpa do carvão. A Índia possui o quarto maior parque eólico do mundo, que atualmente produz 7 mil MW de energia eólica.¹⁹ Em 2009 a energia elétrica renovável correspondia a menos de 8% da geração total de energia na Índia.²⁰ O governo do país tem sido também proativo no emprego de mecanismos de mercado e esquemas de incentivos para motivar os produtores independentes de energia a alimentar a rede nacional.

As políticas regulatórias necessárias já foram implantadas de forma a facilitar este movimento e promover a redução da intensidade de energia na Índia em 20% por unidade do PIB entre 2007-2008 e 2016-2017, conforme consta do 11º Plano Quinquenal (2006-2012). Em meados de 2008 a Índia adotou também um ambicioso Plano de Ação Nacional de Mudanças Climáticas (NAPCC) para a mitigação, adaptação e integração de conhecimento estratégico.²¹

Contudo, como na África do Sul, o governo da Índia está resolvido que suas políticas nacionais relativas a clima e energia não exercerão impacto negativo algum sobre o crescimento do PIB. A Índia se acha ainda sujeita a graves desafios para seu desenvolvimento, com cerca de 55% de sua população sem acesso à energia comercial (600 milhões de pessoas) e 70% da população do país ainda cozinha com a biomassa tradicional.²² Espera-se que o crescimento econômico signifique uma transição para estas fontes de energia doméstica, e em decorrência, as emissões oriundas da geração de energia na Índia deverão

18 Climate Brief 2, India's Climate Change Policy and Trade Concerns: Issues, Barriers and Solutions, Centre for Trade and Development.

19 "India: Addressing Energy Security and Climate Change," Ministério do Meio Ambiente e Florestas e Ministério de Energia e Eficiência Energética, Governo da Índia, 10/2007.

20 Relatório WWF de 2010, n. 16.

21 Prasad e Kochhner, "Climate change and India – Some major issues and policy implications," Departamento de Assuntos Econômicos e Ministério das Finanças, Governo da Índia, *Paper* de Trabalho No. 2/2009-DEA, março de 2009.

22 E. Somanathan, "What do we expect from an international climate agreement? A perspective from a low-income country," dezembro de 2008, *Paper* de Trabalho 08-27, 11, The Harvard Project on International Climate Agreements, Harvard Kennedy School, Indian Statistical Institute.

aumentar seis vezes até 2030²³, à medida que o setor de serviços do país passe por um expressivo aumento.

• **Brasil** – o setor de energia no Brasil contribui pouco para as emissões de GHG no país, com baixa intensidade na geração de energia elétrica devido à utilização em larga escala dos recursos hídricos. Três-quartos das emissões do país resultam do desmatamento e do uso não sustentável da terra – à medida que as fronteiras agrícolas se estendem, basicamente na Amazônia. Neste sentido, o uso da terra se destina aos grandes cultivos de soja e à pecuária. As emissões no país decorrentes da pecuária são expressivas. Como resultado, as emissões de gases *per capita* são relativamente baixas (1,8% em 2004).²⁴

O Brasil sustenta que as emissões anuais não deverão ser tidas como pretexto da responsabilidade do país pelas mudanças climáticas. Esta responsabilidade, argumenta, tem mais relação com as contribuições históricas das economias para o aumento da temperatura global – visto que o CO₂ permanece na atmosfera durante mais de um século, em média. Em decorrência, o Brasil nas negociações internacionais se recusou a aceitar metas de emissão antes do meio do século.

No entanto, o Brasil elaborou seu Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC) em dezembro de 2008, e possui também um impressionante acervo no setor de energia renovável. De acordo com o Ministro de Minas e Energia do país, 46% da energia primária do Brasil tem origem em fontes renováveis. Em 2002, o Congresso brasileiro aprovou a lei que criou o mercado compulsório de energia renovável. O programa, denominado de PROINFA, auxilia os produtores independentes de energia elétrica a alimentar de fontes renováveis a rede nacional (inclusive capacidade de geração com base em biomassa, pequenas centrais elétricas e energia eólica). Tal fato, em conjunto com os incentivos do Presidente Lula para aumentar a atratividade dos investimentos privados em geração hídrica, resultou em 85% de geração de energia elétrica hídrica no Brasil.²⁵ O Programa Nacional do

23 “Melting Asia-China, India and climate change,” *The Economist* (U.S.), 5 de junho de 2008.

24 Porém as emissões industriais do Brasil são bastante intensivas em carbono – visto que ferro e aço, cimento, alumínio, produtos químicos, papel e celulose e transportes são os principais setores contribuintes, os quais dependem dos combustíveis fósseis.

25 *International Energy Outlook 2010*, U.S. Energy Information Administration, <http://eia.doe.gov/oiaf/ieo/electricity.html> (acessado em 25 de março de 2011).

Álcool no Brasil também se tornou a maior aplicação comercial de biomassa para a produção de energia do mundo. Este programa reflete a viabilidade da produção em larga escala do álcool de cana de açúcar destinado ao combustível automotivo.²⁶

O Brasil, que abriga um dos maiores ecossistemas e florestas do planeta, elaborou um programa a partir de diversas agências para combater o desmatamento da Amazônia através de sistema do monitoramento por satélite. A partir de 2005-2007, o resultado foi a redução em 52% da taxa de desmatamento.²⁷ O Brasil adotou também um Plano Nacional de Prevenção e Combate ao Desmatamento, para reduzir o desmatamento na região amazônica em 70% até 2017.²⁸

• **África do Sul** – Trata-se do 13º maior emissor de dióxido de carbono do mundo (de CO₂ oriundo de energia), com uma razão de emissões *per capita* apenas um pouco abaixo daquela dos países industrializados, mas bem acima da média dos países em desenvolvimento. As emissões a partir do fornecimento e emprego de energia constituem de longe a maior parte das emissões totais da África do Sul (91%) – sendo que 40% destas emissões vieram da geração de energia elétrica pelas termelétricas a carvão da Eskom.²⁹ O carvão é a espinha dorsal da economia sul africana, o quarto maior país produtor de carvão do mundo.

A África do Sul produziu uma resposta ao Cenário de Mitigação a Longo Prazo (LTMS), iniciado em 2006 e destinado a formular uma política climática de longo prazo para o país, com um quadro adequado para ações climáticas com base nas opções mais eficazes de mitigação disponíveis. Este estudo

26 La Rovere e Pereira, “Brazil and Climate Change: a country profile,” Policy Briefs, Science and Development Network, 14 de fevereiro de 2007, <http://www.scidev.net/en/policy-briefs/brazil-climate-change-a-country-profile.html> (acessado em 18 de março de 2011).

27 Parte do discurso “Climate Change as a Global Challenge” pelo Diretor Geral do Departamento do Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores, Ministro Machado, Embaixada do Brasil em Londres. ‘Climate Change Policy’, agosto de 2007.

28 Deve-se observar que o desmatamento não é prioridade dos outros países do IBSA. Ao passo que as florestas compõem até 57,2% do território brasileiro, na China este dado é de 21,2%, de 22,8% na Índia, 33,7% no México e 7,6% na África do Sul (FOA, 2006, Global Forest Resources Assessment 2005, Roma).

29 Eskom, Relatório Anual de 2008, http://financialresults.co.za/eskom_ar2008/ar_2008/downloads/eskom_ar2008.pdf (acessado em 25 de março de 2011).

resultou em vários cenários e opções estratégicas para a África do Sul, levando também em conta os potenciais de mitigação e o custo-benefício das diversas intervenções. Em julho de 2008 o gabinete da África do Sul considerou os resultados da tarefa LTMS e adotou o Quadro Climático Nacional, o qual expunha a visão do governo, sua direção estratégica e o quadro para a política climática de longo prazo. O quadro sujeita o governo a uma trajetória de “pico, planície e declínio” nas futuras emissões de GHG do país: Com o pico das emissões em 2020/25 e com uma década de estabilização antes de uma queda em termos absolutos em torno da metade do século (pico, planície e declínio).³⁰ Estaria incluso, por exemplo, a mudança na matriz de combustíveis da África do Sul, visto que três-quartos do seu combustível tem como base o carvão.³¹ Sua matriz de combustíveis é atualmente objeto de debate dentro do Plano Integrado de Recursos IRP II.

Em que pese estas estratégias ambiciosas, o país conduz suas estratégias nacionais de redução da pobreza como meta maior. Para o futuro previsível no mínimo, a África do Sul continuará a depender da energia elétrica com base no carvão. Cerca de 27% de sua população continua sem acesso a energias modernas, partindo a maior parte de suas emissões dos setores essenciais para sustentar o crescimento econômico e reduzir os níveis de pobreza. a África do Sul fornece também energia elétrica aos países vizinhos.

COOPERAÇÃO SUL-SUL EM PESQUISAS AVANÇADAS, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Na recente reunião dos Ministros de Energia em maio de 2009, os Ministros de Energia do G8 e do G13 emitiram uma Declaração Conjunta por ocasião de sua nova Parceria da Cooperação em Eficiência Energética (IPEEC), a qual recomenda a “aceleração da demonstração, desenvolvimento e implementação das tecnologias de energia de baixa emissão, inclusive as fontes de energia renováveis, sistemas de redes inteligentes e de armazenamento de energia, reforma das instalações de geração de energia e cogeração, mobilidade sustentável e veículos de transporte de baixa emissão, antecipando a demons-

30 Romy Chevallier, “South Africa’s Dilemma: Reconciling Energy– Climate Challenges with Global Climate Responsibilities,” capítulo 6 em: *Climate Change and Trade: The Challenges for Southern Africa*, SAIIA, 2010.

31 Culminou na 2ª Cúpula Nacional das Mudanças Climáticas em março de 2009, com a esperança de que a LTMS será convertida em texto oficial em novembro de 2009.

tração de captura e armazenamento de carbono (CCS) e de energia nuclear.³² Cobrou-se também a ‘coordenação de esforços de pesquisa, desenvolvimento, demonstração e implantação das tecnologias de baixa emissão, permitindo a difusão do conhecimento sobre as tecnologias chave,’ e em especial a maior utilização das fontes renováveis. Estaria incluso, por exemplo, ‘o aperfeiçoamento da política e do quadro regulatório de incentivos aos investimentos nas energias renováveis, promovendo sua implantação e difusão em todos os países.’

Yvo de Boer, antigo secretário executivo da UNFCCC, afirmou que acertar as políticas de transferência de tecnologia deverá ser um dos pilares centrais da nova política climática internacional. Neste sentido, fez menção à CCS – em especial para os países que dependem do carvão.³³ O mesmo se referiu ao aumento das energias renováveis, ressaltando que precisamos elaborar mecanismos que possibilitem pesquisa e desenvolvimento conjuntos entre os países ricos e pobres: “China assim como Índia se tornaram grandes produtores de fontes renováveis de energia, logo não se trata de achar-se a tecnologia no Norte. Trata-se mais de encontrar meios econômicos para os países em desenvolvimento terem acesso a esta tecnologia.”³⁴

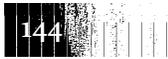
No entanto, devemos estar cientes de que há que se superar ponderáveis obstáculos econômicos, sociais e políticos para a introdução, transferência e disseminação de tecnologia no mundo em desenvolvimento. Conta-se entre estes a ausência de capacitação técnica para o emprego das tecnologias introduzidas, a falta da legislação e regulamentação adequada, estruturas administrativas defeituosas bem como condições de mercado pouco desenvolvidas.³⁵ Ademais, os donos da tecnologia necessitam da proteção de seus direitos de propriedade intelectual. Deverá ser constituído nos países IBSA um esquema internacional de arbitragem ou seguro, de forma a garantir os direitos dos detentores da tecnologia.

32 Declaração conjunta pelos Ministros do G8, o Comissário Europeu de Energia, os Ministros de Energia de Brasil, China, Egito, Índia, Coreia, México, Arábia Saudita e África do Sul. Sessão I, Itália, maio de 2009.

33 “Carbon Capture and Storage Bulletin: A summary of the High-level conference on fighting climate change with carbon capture and storage,” publicado por International Institute for Sustainable Development, Vol. 163, No. 1, 1º de junho de 2009.

34 Entrevista com Yvo de Bôer, conduzida por Science and Development Network, 1º de dezembro de 2008.

35 “Energy efficiency, technology and climate change: The Japanese experience,” capítulo 8 em “Climate Change negotiations: Can Asia change the game?”, Loh, Stevenson e Tay (eds.), Civic Exchange 2008.



APROVEITAMENTO DAS OPORTUNIDADES NA TRANSIÇÃO GLOBAL PARA A ECONOMIA DE BAIXO CARBONO

Para incentivar a participação de diversos parceiros, em especial do mundo em desenvolvimento, torna-se imperativo enfatizar as oportunidades econômicas proporcionadas pelos projetos de mitigação e adaptação, como por exemplo a lucratividade do setor de bens e serviços ambientais (o qual inclui recursos renováveis e a tecnologia de eficiência energética) assim como os projetos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. As lideranças do Sul e os homens de negócios não estão bem cientes de que este setor vale cerca de US\$ 600 bilhões globalmente, com uma célere taxa de crescimento. Ademais, seu alto potencial de criação de empregos excede o das indústrias intensivas em energia e carbono. A tecnologia limpa se destina a tornar-se o quinto maior setor no que tange à criação de empregos e investimentos.³⁶ Na Alemanha por exemplo, estima-se que os parques eólicos criaram 40 mil empregos. Estimou-se também que caso a África do Sul atinja 15% de capacidade de geração a partir da energia renovável, terá criado 34 mil empregos diretos até 2020. Com a geração de 5700 MW de potência fotovoltaica, seriam criados 680 empregos em tempo integral e 880 empregos na construção.

A Agência Internacional de Energia estima que seriam necessários cerca de US\$ 45 trilhões para desenvolvimento e implementar novas tecnologias limpas entre o presente e 2050. Embora tenha se acelerado o número de usinas a carvão mais limpas e de eficiência energética, e a desativação das fontes de combustíveis com tecnologias mais antigas nos últimos anos, em especial no mundo desenvolvido, há muito mais a ser feito para a rápida difusão de tecnologia. Assim se tornariam economicamente viáveis as atuais fontes de energia renovável, sendo esta mais uma opção factível para o mundo em desenvolvimento.

Logo, é essencial a transferência de tecnologia entre os países em desenvolvimento. Há a necessidade de investimentos direcionados às áreas de pouca pesquisa em ICT, nos campos de pesquisas agropecuárias, administração ambiental e saúde pública. Uma importante meta para fortalecer a política de ciência e tecnologia nos países em desenvolvimento é a geração de novos bens e serviços capazes de aperfeiçoar a redução do carbono. A simu-

36 L. Tyrer, "Rough Road: South Africa's path on the steep and rocky road to Copenhagen," *Engineering News*, 20-26 de fevereiro de 2009, 84.

lação do setor da tecnologia de baixo carbono é uma forma de comercializar pesquisa e desenvolvimento.³⁷

Em 2006, os países IBSA criaram em conjunto um Fundo IBSA de Ciência e Tecnologia, no qual cada Estado integrante aportou US\$ 1 milhão para atividades colaborativas.³⁸ Até o presente as atividades incluíram uma série limitada de campos de pesquisa: médica e farmacêutica (em especial em HIV, malária e tuberculose), nanotecnologia, biotecnologia e oceanografia. Algumas destas áreas de pesquisa têm nítida sobreposição com as prioridades de mudanças climáticas e são passíveis de oferecer de modo mais amplo um benefício à sustentabilidade ambiental. No entanto, o custeio seria dedicado à pesquisa das tecnologias de baixo carbono e fontes renováveis.

Outro exemplo do 'aproveitamento de oportunidades' acha-se no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM), criado pela UNFCCC para direcionar o aporte de recursos às iniciativas de energia renovável aos países em desenvolvimento. Os projetos de CDM destinam-se a atribuir os créditos de carbono aos investidores que reduzam as emissões de carbono nos países em desenvolvimento. O esquema de créditos estimula o desenvolvimento sustentável assim como as reduções das emissões, e ao mesmo tempo dá aos países industrializados alguma flexibilidade para cumprir suas metas de limitação de emissões (conforme o disposto no Protocolo de Quioto). O mesmo oferece também aos países em desenvolvimento onde se encontram os CDMs a oportunidade de procurarem investimentos dos setores público e privado, capacitação e capacidade, e ganharem experiência em áreas como a transferência de tecnologia.

Os altos níveis de emissões em todos os Estados integrantes do IBSA e nos demais países em desenvolvimento tornam os mesmos candidatos atraentes para os projetos CDM, estes capazes de provocar menores emissões do setor de energia e incentivar a transferência de tecnologia.³⁹

Conforme a UNFCCC, em 2010 havia 2453 projetos CDM registrados no mundo. Destes, a China respondia por 41%, a Índia por 22%, o Brasil por

37 Juma, Gitta, DiSenso e Bruce. "Forging New technology alliances: the role of South South cooperation", 2005, 59.

38 Cf. The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, IBSA Trilateral Official website, <http://www.ibsa-trilateral.org> (acessado em 25 de março de 2011).

39 De acordo com a Embaixada do Brasil em Londres, "foi o Brasil que tomou a iniciativa de introduzir o CDM como parte do Protocolo de Quioto".

7% e o México 5%.⁴⁰ Logo, vê-se que China, Índia, Brasil e México são os principais países sede dos projetos CDM, com 75% de participação do total de projetos em implementação. Uma análise da relação dos 20 países em desenvolvimento com relação a projetos CDM mostra que a África do Sul é o único país do continente africano que consta da relação. Toda a África responde por apenas 2% dos projetos CDM. Um dos motivos é que os ciclos dos projetos CDM são complexos e exigem um profundo conhecimento de desenho e formulação de projeto, validação, registro, financiamento de projeto, monitoramento, verificação e certificação. Visto que China e Índia já avançaram bastante neste sentido, as mesmas poderiam prestar auxílio à África do Sul assim como ao continente africano em termos gerais, com conhecimento técnico e experiência em capacitação – para oferecer oportunidades semelhantes a partir deste mecanismo flexível.⁴¹

Os críticos do CDM observam que não é do interesse do meio ambiente outorgar os CDM aos grandes países em desenvolvimento em determinada fase de desenvolvimento. Por exemplo, os cortes nas emissões em razão dos atuais projetos CDM contribuem, embora em pequeno valor, às metas de economia de energia na China porém não reduz sua dependência nem suas emissões do carvão. Com China e Índia, as quais juntas abrigam 90% de todas as iniciativas CDM de energia eólica, consta da agenda também a melhora na distribuição geográfica. Demonstrou-se também que em alguns países predominam algumas tecnologias (por exemplo: hídrica, eólica e a 'geração própria com eficiência energética' na China; energia a partir da biomassa e do vento na Índia; a captura do gás dos aterros sanitários no Brasil), ao passo que em outros países estas tecnologias estão atrasadas. De modo geral, presume-se que a distribuição dos projetos entre os diversos países tem como determinante o potencial para as reduções (em grande escala) de emissões do GHG a custos bastante baixos e de acordo com os procedimentos institucionais para CDM em cada país. Sem dúvida, os países com procedi-

40 Clean Development Mechanism, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)'s Executive Board Annual Report, 2010, "Registered project activities by host party and region".

41 European Union Sixth Framework Programme. The Potential of Transferring and Implementing Sustainable Energy Technologies through the Clean Development Mechanism of the Kyoto Protocol: CDM State of Play, novembro de 2008.

42 European Union's Sixth Framework Programme, "CDM State of Play," ENTTRANS, novembro de 2008.

mentos transparentes e atividades eficientes em projetos serão mais atraentes para conduzir negócios do CDM.⁴³

NÃO PODERÃO SER EXCLUÍDOS OS PARCEIROS OCIDENTAIS

Um regime bem sucedido de mudanças climáticas pós-2012 dependerá da inclusão dos principais emissores bem como de todos os que sofrem impactos ocasionados pelas mudanças climáticas. Para as iniciativas de mitigação global, faz-se necessária a influência política e a colaboração dos países em desenvolvimento, para a adoção de compromissos mais rigorosos de mitigação.

A importância das parcerias Norte-Sul não deve ser deixada de lado, visto que a experiência inicial do mundo desenvolvido com a eficiência energética poderá fornecer um aporte de valor aos países que procuram reformar suas políticas energéticas.⁴⁴ Muitas tecnologias com base nas dotações de recursos dos países em desenvolvimento (por ex : a biomassa) ainda não existem ou são muito caras. Faz-se necessária a pesquisa e desenvolvimento colaborativos entre as instituições de P&D dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para cobrir esta lacuna.

CONCLUSÃO

Os estados integrantes do IBSA enfrentam desafios semelhantes no que tange à sua vulnerabilidade aos reflexos das mudanças climáticas, o desafio de tratar da mitigação e ao mesmo tempo garantir o desenvolvimento econômico (em especial levando-se em conta que os motivadores da procura por energia são o crescimento econômico e populacional e alterações tecnológicas), bem como o redesenho de sua política industrial e estratégia de investimentos com base nos setores de baixo e zero carbono da economia, e ao mesmo tempo manter a competitividade em uma economia global. Então, a pergunta seria: como os países do IBSA redefinirão sua vantagem competitiva com base em setores intensivos em energia de baixo custo porém suja, para a construção de novas vantagens em torno de tecnologias e sistemas benignos ao clima. Para realizar este processo com sucesso, os 'planos de desenvolvimento' dos países do IBSA que seguem o caminho convencional dos com-

43 Ibid.

44 Juma, Gitta, DiSenso e Bruce, "Forging New technology alliances: the role of South-South cooperation," 2005, 59.

bustíveis fósseis, deverão sofrer um desvio da visão das ‘atividades normais’. Contudo, a mudança não poderá comprometer as trajetórias de crescimento dos países que ainda enfrentam sensíveis desafios para seu desenvolvimento. Um exemplo prático é a prevenção do desmatamento pelos países integrantes, à luz da extrema pobreza e do uso limitado da terra, ou a expansão por cada país de sua matriz energética de modo a incluir mais tecnologias de eficiência energética, à luz da abundância do carvão de baixo custo.

O pilar do diálogo do IBSA sobre as mudanças climáticas deveria focar nos setores nos quais os países em desenvolvimento teriam expressivos benefícios a partir dos cortes das emissões, a exemplo da conservação de energia na construção, transportes e indústria, e o progresso técnico da agricultura e reflorestamento. Deveria haver também maior pesquisa e desenvolvimento sobre os cenários econômicos em potencial da substituição dos combustíveis fósseis de baixo valor pelas fontes de energia neutras ou de baixo carbono. A cooperação em projetos práticos seria de igual forma vantajoso para criar um tendência entre os países integrantes do IBSA – em todos os níveis – inclusive a inclusão das comunidades locais. Estaria envolvida, por exemplo, a troca dos fogões tradicionais nos países de África e Ásia por outros que produzam menos fuligem e não criem riscos de saúde ou ao meio ambiente. De acordo com estudos na Índia, os novos fogões custam em torno de US\$ 20,00 para fabricar e produzem 90% menos fuligem.⁴⁵

Todos os integrantes do IBSA progrediram em determinados campos das mudanças climáticas e na política energética, e logo deverão liderar o diálogo e conhecimento técnico neste sentido. O Brasil, por exemplo, tem avançado na promoção de fontes de energia renovável, com a mistura de etanol ao combustível, o que possui um grande potencial de crescimento e para transferência ao demais países com perfil semelhante de emissões.⁴⁶ O Brasil possui também fontes hídricas de energia, o que serve de modelo para estudo por África do Sul e Índia. Ademais, o país avançou na redução do desmatamento

45 “Climate salvation from low-soot stoves?”, *International Herald Tribune*, 17 de abril de 2009.

46 Porém é importante observar que a indústria de biocombustível do Brasil não se aplica necessariamente a Índia ou África do Sul – o Brasil por exemplo é capaz de tornar viável a indústria de biocombustível sem subvenções do contribuinte. A maioria dos outros países no entanto, não o conseguem. De acordo com Runnalls do International Institute for Sustainable Development ‘Os biocombustíveis não são a resposta (maio de 2009); estes exigem subvenções de 50 a 70 centavos por litro para substituir um litro de combustível fóssil, quase o custo de um litro de gasolina comum.

e na preservação das florestas tropicais nativas. As iniciativas de prevenção de desastres na Índia servem de modelo para os demais países. A Índia também realizou avanços no campo de energia renovável, em especial em energia eólica e solar. Por outro lado, a África do Sul se concentrou em adaptação e tomou a dianteira em sua região ao produzir um cenário econômico que caminha para o baixo carbono. O país tem atuado em pesquisa e desenvolvimento das tecnologias de CCS, bem como na coleta de dados climáticos do hemisfério sul mediante a elaboração de um modelo climático global acoplado.

Outros campos de potencial cooperação entre os países em desenvolvimento acham-se na construção e implementação de projetos CDM. A chave reside na capacitação nos países receptores para projetar e implantar os projetos CDM e no aperfeiçoamento das regras e incentivos para os países desenvolvidos investirem em setores e regiões chave. China e Índia testemunharam crescimento exponencial em projetos CDM desde 2005, sendo que sua experiência indica com clareza que a capacitação é a chave para implantar os projetos CDM, sendo o amplo investimento importante para obter benefícios do CDM. Tais experiências são essenciais para a África do Sul (e sua região circunvizinha) bem como para o Brasil.

Apesar de acesso à tecnologia em si, os países em desenvolvimento precisam investir em acesso às habilidades, conhecimento técnico e capital que os auxiliem no emprego, reprodução e adaptação das tecnologias limpas. Isto significa que o diálogo deverá se ampliar além dos pesquisadores e autoridades, incluindo-se engenheiros, especialistas técnicos e representantes da iniciativa privada. Faz-se necessária a colaboração em todos os níveis, com os cientistas trabalhando mais próximos das concessionárias, siderúrgicas e outros de forma a garantir que o projeto se coaduna com a função.

Outro campo de potencial cooperação do IBSA reside na agenda de adaptação. Os Estados do IBSA ainda procuram entender o impacto pleno das mudanças climáticas sobre suas comunidades, e logo precisam realizar as avaliações de vulnerabilidade ao nível nacional e regional, assim como promover análise e pesquisa com base em evidências. Contudo, trata-se também de estudo coletivo que exibirá a vulnerabilidade das nações pobres. Há uma carência de intercâmbio de informações sobre precauções contra desastres e acontecimentos extremos entre os países do Sul, bem como a falta de intercâmbio de dados meteorológico e informações climáticas. Os países IBSA deverão aprofundar a cooperação neste sentido, atraindo recursos financeiros para tal finalidade e trocando informações e dados.

As negociações da UNFCCC proporcionam ao IBSA a oportunidade perfeita para consultas recíprocas sobre as mudanças climáticas. O IBSA (só ou mediante a aliança BASIC) necessita empregar seu peso político e postura coletiva para forçar a negociação de determinadas questões chave (inclusive a abordagem de duas vias) para o mundo em desenvolvimento em geral, porém mais a favor dos países menos desenvolvidos em suas respectivas regiões. O papel da África do Sul na Presidência da Conferência das Partes apresenta também diversas oportunidades para a África e o mundo em desenvolvimento de modo geral.

Romy Chevallier é pesquisadora sênior do programa Recursos para a Governança da África do Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais (SAIIA). O trabalho da pesquisadora se concentra nas mudanças climáticas ocorridas na África. Romy Chevallier tem uma Licenciatura com distinção em Ciências Políticas pela Universidade de Stellenbosch e o Título de Mestrado em Relações Internacionais (*cum laude*) pela Universidade de Witwatersrand.

Rumo ao “Grande Ocidente” ou ao “Mundo Pós-Occidental”? Uma perspectiva

151

THORSTEN BENNER

A “governança global” é um programa político sobre como o mundo *deverá* ser governado, bem como um fenômeno observável de como o mundo *é* ou *possivelmente será* governado (Dingwerth/Pattberg, 2006). Os participantes do diálogo sobre a governança global com frequência confundem ambos os elementos. Trata-se em parte de um reflexo do fato de que a maioria dos escritores sobre a governança global possui em comum uma visão do mundo decididamente liberal. Como assinalou Michael Barnett, trata-se de escritores “que acreditam no progresso; a capacidade das pessoas de aprender com o passado; a construção de novas instituições políticas que aumentam a liberdade e reduzem a possibilidade da violência pessoal; e logo a capacidade de aperfeiçoar o caráter moral e o bem estar material da humanidade” (Barnett, 1997, p. 533).

Nas duas décadas que se passaram desde o fim da guerra fria, os internacionalistas liberais adaptaram seu discurso sobre a governança global em face das realidades em mutação. Logo após o fim da guerra fria, esperava-se que as Nações Unidas assumissem um papel central na “nova ordem mundial.” Na ocasião, em meados da década de 1990, em que ficou claro que a ONU não seria alçada totalmente à condição de pedra angular da ordem pós-guerra fria, os internacionalistas liberais transferiram sua atenção para os regimes intergovernamentais bem como as redes flexíveis de governos a exemplo dos G-7 / G-8. Quando, no final da década de 1990, já era evidente que os governos não eram mais os principais protagonistas do palco global, sendo que as ONGs e empresas transnacionais adotaram uma posição crescente, a pesquisa

global de governança se deparou com as parcerias e redes público-privadas a exemplo do Processo de Kimberley e a Comissão Mundial de Represas (Reinicke/Deng 2000). A esta altura, os países fora da OCDE constavam apenas na condição do “desafio da inclusão” e construção de capacidade em relação ao “Sul Global.” Os países fora da OCDE não constavam na condição de formadores independentes da governança global no discurso predominante. A mudança veio em meados da década de 2000, quando as “potências em ascensão,” como China, Índia e Brasil, começaram a ter voz no cenário global. Para muitos internacionalistas liberais, não se criou um desafio expressivo. Nas palavras de John Ikenberry, neste caso, a ordem mundial liberal “foi excepcionalmente capaz de assimilar as potências em ascensão e reconciliar a diversidade política e cultural” (Ikenberry 2011). Ikenberry postula que a “transição de poder representa não a derrota da ordem liberal, mas sim sua ulterior supremacia. Brasil, China e Índia se tornaram mais prósperos e capazes de operarem dentro da ordem internacional existente – beneficiando-se de suas regras, práticas e instituições, inclusive a Organização Mundial do Comércio (OMC) bem como o recém-organizado G-20. Seu sucesso econômico e influência em ascensão têm relação com a organização internacionalista liberal da política mundial, sendo que possuem profundos interesses na preservação daquele sistema (Ikenberry, 2011). Os estudiosos, a exemplo de Ikenberry, esperam que as potências em ascensão sejam “socializadas” e convertidas em “partes interessadas responsáveis” da ordem global liberal, conforme a expressão um tanto condescendente de Robert Zoellick, antigo presidente do Banco Mundial. O resultado seria um “Grande Ocidente,” à medida que a ordem mundial liberal criada pelo Ocidente fosse ampliada para incluir plenamente as potências em ascensão.

Já é hora de questionar este discurso acerca da adaptabilidade da governança global e da ordem global criada pelo Ocidente. Da mesma forma na qual as parcerias público-privadas bem como a inclusão de empresas e da sociedade civil não conseguiram lidar com um crescente volume de problemas além-fronteiras, não está nada claro se os países com influência recente, como Brasil, Índia e China assumirão com prazer suas posições de “partes interessadas responsáveis” na ordem global criada pelo Ocidente. Há o nítido perigo de que o “Grande Ocidente” seja mais uma ilusão dos formuladores de políticas e dos estudiosos do Ocidente, do que uma explicação precisa das principais tendências na evolução da ordem global.

Torna-se de especial importância uma visão mais objetiva a partir de uma ótica europeia. A Europa investiu (pelo menos em palavras) muito mais na

governança global e no multilateralismo do que seu sócio do outro lado do Atlântico. Enquanto as lideranças norte-americanas raramente pronunciam o termo “governança global” e as instituições teoricamente multilaterais muitas vezes permanecem na retaguarda, a UE se comprometeu a “elaborar uma ordem internacional com base no multilateralismo de fato” como meta global, em sua Estratégia Europeia de Segurança de 2003. Este documento crucial da UE propõe que “nossa segurança e prosperidade dependem cada vez mais de um sistema multilateral eficaz. A União pretende formar uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais eficientes – a exemplo das Nações Unidas, cujos Estatutos constituem o arcabouço fundamental para as relações internacionais – bem como uma ordem internacional com base em regras” (A Estratégia Europeia de Segurança de 2003).

Porém, qual nosso grau de multilateralismo de fato? O presente capítulo traça três etapas para chegar a uma avaliação a grosso modo: primeiro, apresenta o desafio triplo do multilateralismo e da governança global. Segundo, apresenta os motivos que levaram à “década perdida” para a governança global, de 2000 a 2010. Terceiro, o capítulo discorre sobre o âmbito de colaboração entre as potências em ascensão, de modo a aperfeiçoar a governança global na década vindoura.

O QUE ESTÁ EM JOGO? O DESAFIO TRIPLO DO MULTILATERALISMO E DA GOVERNANÇA GLOBAL

Para seu êxito, a governança global deverá tratar de três desafios relacionados entre si. Em primeiro lugar, a administração da transição geopolítica¹. O clube dos países com poderes para influir nas relações mundiais (para melhor ou para pior) acha-se em célere mudança: menos ocidental, menos interesses em comum, mais diversidade ideológica. A administração desta transição geopolítica apresenta um desafio expressivo para a governança global. A História evoca poucas bases para o otimismo. Tucídides, ao escrever sobre a Guerra do Peloponeso, observou que “a expansão do poder de Atenas e a preocupação por ela suscitada em Esparta tornou a guerra inevitável.” A ascensão das novas potências tem praticamente conduzido ao mesmo resultado desde aqueles tempos. É verdade que a Grã Bretanha cedeu poder aos Estados Unidos em um clima de paz, porém trata-se de uma exceção e não da regra. A ordem mundial não resistiu à ascensão de Alemanha e Japão – e em

1 O argumento é de Benner, 2010.

decorrência houve milhões de vidas perdidas. Pelos padrões históricos, a “ascensão pacífica” das novas potências seria um feito extraordinário. Sendo que neste caso o foco atual é a Ásia, com certeza, e não a América Latina. A conclusão, com boa dose de certeza, de que a ascensão do Brasil (em que pese o crescente ressentimento na América Latina) não conduzirá a uma guerra de importância é bem menos temerária do que a previsão de que China e Índia não se enfrentarão em guerras expressivas nas décadas vindouras. Apesar da crescente interdependência econômica, a Ásia (com os Estados Unidos no papel de principal protagonista externo) se apresenta como foco geopolítico de atritos. Os céticos históricos postulam que o continente precisa passar por outra etapa de guerras devastadoras de causas internas, para chegar a uma arquitetura de consenso regional – conforme o caso da Europa após duas guerras mundiais em seu território. Será necessário muito trabalho árduo por parte das grandes potências, combinado com alguma sorte, para evitar este cenário e construir uma ordem perene de segurança na região Ásia-Pacífico, sem passar por outras guerras devastadoras. No entanto, sem semelhança com as transições geopolíticas anteriores, a “ascensão pacífica” das novas potências seria insuficiente para garantir o êxito da governança global e do bem estar global.

O segundo desafio será lidar com as contingências globais de difícil controle, como clima / energia, proliferação nuclear, degradação ambiental e estabilidade financeira. Tais “problemas sem passaporte” (nas palavras de Kofi Annan, antigo Secretário-Geral da ONU) parecem em crescimento constante nas décadas recentes, sendo que os esforços globais para lidar com os mesmos não conseguem acompanhá-los.

O terceiro desafio correlato é o da legitimidade. Como condição mínima, os governos das grandes potências são obrigados a apoiar a conformação da ordem mundial para que esta seja considerada legítima. Porém, esta é apenas a condição mínima. Fora do clube do núcleo do G-20, há uma série de outros países que reivindicam no mínimo uma voz, que não se contentam em serem governados por um grupo fechado autodenominado de países G-X. Ademais, todos os estados (sejam ou não democráticos) estão sujeitos a grupos internos de interesse e de opinião pública. E é bem possível que esta opinião pública se torne cada vez mais populista e contrária à cooperação global, tanto no Ocidente que presencia um declínio relativo com a conseqüente convulsão social, como por parte das potências em ascensão a exemplo da China, onde o nacionalismo é um sentimento corrente. Acrescentem-se as reivindicações por responsabilização e transparência bem como as possibilidades e perigos

das comunicações globais, e o resultado será uma árdua perspectiva para a abordagem tradicional do multilateralismo, o domínio dos executivos, tecnocratas e especialistas em seus círculos fechados.

Isto nos leva a abordar as condições para o êxito do multilateralismo. Para iniciar, será útil adotar o discurso clássico de John Ruggie sobre o multilateralismo. Ao escrever pouco após a queda do muro de Berlim, Ruggie nos lembrou que nossa compreensão do multilateralismo deverá ir além do conceito apenas nominal sugerido por Keohane: “o que destaca o multilateralismo não é apenas sua coordenação das políticas nacionais em grupos de três ou mais estados, mas o faz com base em determinados princípios que ordenam as relações entre aqueles estados” (Ruggie, 1992, p. 567). De acordo com Ruggie, a ordem multilateral pós-1945 se apoiava em três características fundamentais: a igualdade soberana nominal², a indivisibilidade (por ex: a segurança coletiva nas relações de segurança e a não discriminação no comércio), a reciprocidade difusa (a expectativa dos integrantes de ceder uma equivalência aproximada dos benefícios por um prazo prolongado e sem determinadas contrapartidas constantes). O mundo pós-guerra testemunhou a “explosão das combinações multilaterais” com uma forma pouco comum no núcleo, a organização universal de múltiplas finalidades que é a ONU. Esta ordem teve, em expressivo grau, o incentivo da liderança dos Estados Unidos. Como nos ensina Ruggie, “foi menos o fato da *hegemonia* norte-americana por trás da explosão das combinações multilaterais, e mais o fato da *hegemonia norte-americana*” (Ruggie, 1992, p. 568).

Destacam-se neste ponto três importantes fatores para o êxito do multilateralismo: primeiro, princípios e normas em comum. Segundo, a confiança. Apenas um mínimo de confiança será capaz de formar a base do tipo de “reciprocidade difusa” indispensável para evitar uma simples situação de toma-lá-dá-cá. Terceiro, a liderança.

ONDE HOUE O MALOGRO? A DÉCADA PERDIDA DE 2000 A 2010

A década de 2000 foi perdida no tocante à governança global. Sim, de fato vimos a transformação do G-7 em G-20, porém trata-se talvez do único feito – e que terá ainda que dar seus frutos de verdade. A década que se ini-

2 A igualdade soberana andava de mãos juntas com os direitos especiais para os mais poderosos, com destaque no Conselho de Segurança, os TNP ou na estrutura do FMI e do Banco Mundial.

ciou com elevadas esperanças na Cúpula do Milênio da ONU em 2000, terminou com uma série sem fim de cúpulas de crises, que produziram compromissos não vinculantes na tentativa de salvar o mundo do abismo financeiro global. Ao mesmo tempo, houve pouco ou nenhum progresso em assuntos críticos como as mudanças climáticas, a proteção dos bens globais em comum e a segurança nuclear.

Nas três frentes de fatores críticos (princípios em comum, confiança e liderança) testemunhamos na década que passou uma queda, o que explica o enfraquecimento da governança global e do multilateralismo.

No tocante aos princípios em comum, a maior divergência se acha na experiência com a interpretação da soberania. A igualdade soberana (ao menos na teoria) bem como a não ingerência em estados soberanos foram fatores chave da ordem internacional pós-1945 – em especial no que tange à paz e segurança. Em razão do malogro na proteção das populações contra as atrocidades em massa e o genocídio na Bósnia e Ruanda em meados da década de 1990, há uma tendência em expansão no sentido de redefinir a soberania, passando esta de direito inquestionável a uma responsabilidade com obrigações, cujo cumprimento seria antecipado pelos observadores de fora. A palavra de ordem desta tendência é a “Responsabilidade de Proteger” (R2P), a qual postula que embora os governos sejam os principais responsáveis perante seus cidadãos, a comunidade internacional possui a responsabilidade de intervir na hipótese de governos que não sejam capazes ou não desejem proteger suas populações contra os crimes de atrocidades em massa. Os críticos julgam a R2P como dispositivo do intervencionismo ocidental – um expediente pseudo-legítimo para minar a soberania conquistada a duras penas pelos países, quando suas políticas contrariam os interesses ocidentais. Grande parte destes críticos tem base nas potências em ascensão. Não se trata de coincidência, à luz dos diferentes históricos. Para países como China e Índia, a condição de vítimas do imperialismo ocidental é parte importante da memória histórica. A soberania para estes países é uma realização preciosa e conquistada com esforço, que não será fácil enfraquecer. Nas potências em ascensão não democráticas, cogitar a utilização da R2P como pretexto para exigir mudanças do regime se configura em mais uma preocupação. Mark Leonard colocou o exemplo da R2P bem como a norma da soberania em um contexto mais amplo: “A grande história por escrever das últimas décadas trata da forma como uma ordem liberal econômica e política de inspiração europeia foi moldada na estrutura da ordem de segurança norte-americana. Trata-se de uma ordem que limita os poderes dos Estados e mercados, e

coloca em seu núcleo a proteção das pessoas. Caso os Estados Unidos fossem o xerife desta ordem, a UE seria seu tribunal constitucional. E agora sofre questionamento pelas potências emergentes” (Leonard, 2012). Independente do que se pensa desta leitura do quadro maior, deverá ficar clara uma conclusão. Os princípios e normas, a exemplo da soberania, sofrem crescente contestação, o que torna mais difícil a cooperação multilateral – esta atualmente trata, de diversas maneiras, das negociações em torno das alterações nas definições das principais normas entre um mais amplo conjunto de poderes.

A segunda dificuldade correlata é a confiança. Não há simplesmente o nível necessário de confiança entre as potências estabelecidas e em ascensão, para a reciprocidade difusa funcionar a um grau suficiente. Atingiu-se o nível necessário de confiança no Ocidente mediante a intensificação de seus vínculos entre diversos segmentos da sociedade, em especial as elites. Houve a facilitação por um conjunto em comum de valores básicos. Tal nível de confiança não implica na convergência de interesses. Pelo contrário, os interesses do Ocidente com frequência não se acham alinhados – como nos é dado constatar em questões como mudanças climáticas e governança financeira. Porém, um nível bastante elevado de confiança e a crença na “reciprocidade difusa” tornaram mais fácil investir nas instituições. Na falta da confiança necessária, não é uma grande surpresa o sombrio antecedente de cooperação multilateral na década passada.

Um importante terceiro fator para o malogro é a ausência de liderança. Ruggie indica que a ordem global pós-1945 residia em grande parte na liderança norte-americana. Apesar do que se afirma sobre a conduta dos Estados Unidos em determinados casos e sua tendência de exigir tratamento especial (o “isencionalismo”), este país investiu enormes recursos para viabilizar a ordem institucional após a Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos agiram com bastante perspicácia e assistência no sentido de formular e garantir uma ordem institucional, que se evidenciou duradoura e sobreviveu ao colapso da União Soviética e da bipolaridade. Os Estados Unidos se mostraram muito menos previdentes ao lidar com seu “movimento unipolar” (Charles Krauthammer). No auge de sua supremacia global no final da década de 1990 e início de 2000, os Estados Unidos não se valeram da época para investir nas instituições internacionais, tornando-as mais robustas, flexíveis e adaptáveis a uma época na qual o poder do país seria mais contestado. Houve, na década que passou, pouquíssima liderança por parte dos Estados Unidos no campo do multilateralismo e das instituições multilaterais – sem mencionar o importante esforço para um mundo não nuclear pelo Presidente

Obama, e que há ainda de produzir seus frutos através de combinações institucionais. A decisão de transformar o G-7/8 em G-20 não se trata de liderança norte-americana, pois surgiu apenas quando os Estados Unidos não possuíam outra escolha durante a crise financeira, a qual desta vez teve origem no centro do sistema financeiro ocidental. Ainda em 2012, os Estados Unidos insistiram em manter seus antigos privilégios ao nomear um cidadão daquele país para chefiar o Banco Mundial. No lugar de investir na governança global, o país optou por colocar ênfase na condução de duas guerras muito dispendiosas e na sua defesa contra ataques terroristas. O *New York Times* observou pouco antes do 10º aniversário dos ataques de 11 de setembro: “A conta dos Estados Unidos por conduzir uma “guerra assimétrica” do século 21 atingiu no mínimo US\$ 3,3 trilhões. Colocado de outra forma, para cada dólar que a Al Qaeda gastou para perpetrar os ataques de 11 de setembro, o custo para os Estados Unidos foi de espantosos US\$ 6,6 milhões” (Sanger, 2011). Mesmo na atualidade, com os Estados Unidos se desvencilhando das guerras no Afeganistão e Iraque e se voltando a novos horizontes estratégicos, o “pivô asiático” se assemelha mais à antiquada política de equilíbrio do poder do que um investimento organizado em instituições internacionais.

O histórico de liderança não se mostra melhor na Europa. A UE iniciou a primeira década do século 21 com grandes ambições no tocante à governança global, terminando como entidade regional introvertida e vitimada pela crise. Mesmo que a “Europa Global” seja a única resposta à atual Eurodoença, as elites europeias não conseguem articular um projeto para a “Europa Global” e motivar suas populações. Para os observadores de fora, mesmo na retórica a Europa é percebida como protagonista de pouca substância. O histórico é sombrio no tocante a iniciativas concretas. Sim, a Europa ainda investe muito dinheiro nas instituições internacionais. Porém, a mesma quase não consegue dar-lhes forma para melhorar nesta época crítica de transição geopolítica. Trata-se de uma grande verdade ao se tratar das iniciativas simbólicas relativas ao formato e à integração das instituições bem como aos privilégios de determinados integrantes. A Europa não consegue entrar em acordo sobre o projeto de uma única vaga para a UE no Conselho de Segurança – e em seu lugar vê-se a Alemanha que reivindica sua própria vaga no Conselho (em face de opositores como Itália e Espanha nesta tentativa fútil). Não há um único exemplo da Europa renunciando a privilégios antiquados para abrir espaço ao papel e à voz mais amplos das potências emergentes na mesa global. Em 2011 a UE insistiu em colocar um europeu na liderança do FMI, em que pese a promessa anterior de que a Europa estava

disposta e ceder este privilégio. O raciocínio emitido pela UE (de que em meio à crise do euro era preciso ter um europeu no timão do FMI) apenas serviu de lenha na fogueira.

As potências em fase de declínio, como Estados Unidos e Europa, acham-se cada vez mais introspectivas e reduziram suas contribuições para a governança global. As potências em ascensão não se encontram dispostas a preencher o espaço da liderança. A maioria das potências em ascensão não produziu ainda visões maduras de como irá dispor de seu poder para fornecer os bens públicos globais e formatar a governança global. Acha-se irritante em geral, e com razão, que muitas das potências em ascensão reivindiquem direitos de poder, ao prosseguirem com a solidariedade do “Sul Global” e mantêm a retórica de países em desenvolvimento. Andrew Hurrell, acadêmico de Oxford, explica esta dualidade como sendo “a tensão entre ambicionar a influência internacional e continuar com sentido de vulnerabilidade, e a dificuldade de se defender contra um mundo cada vez mais invasivo o qual desafia as formas mais antigas e estabelecidas nacionais de agir e pensar.” Em parte, a ausência de liderança também se deve com certeza à falta de capacidade. Citando apenas dois exemplos: o tamanho das Relações Exteriores da Índia ou da comunidade brasileira de *think tanks* não corresponde hoje às ambições globais e ao papel destes países.

RUMO A UM NOVO COMPROMISSO COM AS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS?

Certamente não estamos a caminho de um “Grande Ocidente.” Porém sem investimentos continuados terminaremos com um “Mundo de Ninguém” ou um mundo “G-Zero” sem lideranças para o fornecimento de bens públicos globais. Para fazer face a esta tendência de queda, tanto as potências em declínio como as em ascensão deverão investir na governança global de forma a criar um conjunto mínimo de normas, construir confiança e demonstrar liderança conjunta. As potências estabelecidas e as em ascensão deverão considerar-se “partes interessadas conjuntas” na ordem global, o que poderá se configurar na bem vinda extinção da situação na qual uma parte define o que significa se tornar “parte interessada responsável.”

Seguindo o espírito das partes interessadas conjuntas, as principais potências deverão externar suas diferenças sobre os princípios chave, como a soberania. O Ocidente precisa aceitar que não funciona mais o antigo modelo de definição das normas seguido da implementação global. As potências em

ascensão têm o direito e o poder de co-formular as normas críticas, a exemplo da “responsabilidade de proteger.” Sendo que neste contexto é importante para as antigas potências ocidentais adotarem as iniciativas das potências em ascensão, se forem propostas em boa fé.

A iniciativa brasileira da “Responsabilidade ao Proteger” é um caso a se considerar. A mesma servirá de excelente ponto de partida para debates de um meio de campo para operacionalizar a R2P.

Com relação à construção de confiança, na ótica europeia é necessário investir nos vínculos transnacionais além dos esquemas transatlânticos estabelecidos. Na condição de candidato à presidência em 2008, Barack Obama postulou em Berlim que “é chegada a hora de construir novas pontes em todo o globo, tão resistentes como aquela que nos uniu de ambos os lados do Atlântico.” Já é hora de dispor de mais recursos para esta chamada. Aqui se incluem mais intercâmbios na via II entre a sociedade civil (ou seja, acadêmicos, *think tanks* e organizações de defesa de interesses) oriunda das potências estabelecidas e em ascensão, para chegar a um entendimento sobre a necessidade de investir na governança global bem como nas formas inovadoras de agir. Tais intercâmbios aumentariam a capacidade das partes de vislumbrar o mundo na ótica do lado oposto – não apenas com o discurso próprio histórico e fatos pré-concebidos que com frequência são dados como certos (veja Mishra, por exemplo, 2012).

O resultado, espera-se, seria também pressões por maior liderança por parte de todos os protagonistas críticos. A falta de liderança resulta com frequência da ausência de pressões internas para a promoção de políticas prospectivas de governança global. Já é a hora dos *think tanks* e dos acadêmicos de todos os principais países procurarem realizar suas próprias contribuições para reverter esta tendência – com base em uma análise equilibrada sobre o rumo da governança global no mundo “pós-Occidental” (por falta de termo melhor) em processo de formação.

Thorsten Benner é co-fundador e diretor do Instituto de Políticas Públicas Globais *Global Public Policy Institut (GPPi)* em Berlim. Seu livro mais recente é *The New World of UN Peace Operations: Learning to Build Peace?* (OUP, 2011). Estudou ciência política, história e sociologia na Universidade de Siegen (Alemanha), Universidade de York (Reino Unido) e na Universidade da Califórnia, Berkeley. Tem um Mestrado em Administração Pública (MPA) pela Escola de Governo Kennedy da Universidade de Harvard.



REFERÊNCIAS

- BARNETT, Michael. Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations. *World Politics* 49, p. 526-551, 1997.
- BENNER, Thorsten. The Dual Challenge of Global Governance. *Global Policy*, 21 de abril de 2010.
- BENNER, Thorsten. Making Multilateralism Work for a Multipolar Age, 11 de janeiro de 2011.
- DINGWERTH, Klaus/ PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance* 12, p. 185-203, 2006.
- Estratégia Europeia Segurança de 2003.
- IKENBERRY, G. John. Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order. *Perspectives on Politics* 7 (1), p. 71-87, 2009.
- IKENBERRY, G. John. The Future of the Liberal World Order. Internationalism after America. *Foreign Affairs*, maio / junho de 2011.
- LEONARD, Mark. The End of the Affair. *Foreign Policy*, 24 de julho de 2012.
- MISHRA, Pankaj. *From the Ruins of Empire: The Revolt Against the West and Remaking of Asia*. London: Allen Lane, 2012.
- REINICKE, Wolfgang/Francis Deng et al. *Critical Choices. Networks, the United Nations and the Future of Global Governance*. Ottawa: IDRC, 2000.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization* 46 (3), p. 561– 598, 1992.
- SANGER, David. The Price of Lost Chances. *New York Times*, 8 de setembro de 2011.









Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



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. 03, 2005)
- Reforma política: agora vai?** (n. 02, 2005)
- Reformas na Onu** (n. 01, 2005)
- Liberdade Religiosa em questão** (n. 04, 2004)
- Revolução no Campo** (n. 03, 2004)
- Neopopulismo na América Latina** (n. 02, 2004)
- Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia** (n. 01, 2004)
- Mundo virtual** (n. 06, 2003)
- Os intelectuais e a política na América Latina** (n. 05, 2003)
- Experiências asiáticas: modelo para o Brasil?** (n. 04, 2003)
- Segurança cidadã e polícia na democracia** (n. 03, 2003)
- Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas** (n. 02, 2003)
- Eleições e partidos** (n. 01, 2003)
- O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas** (n. 06, 2002)
- O Nordeste à procura da sustentabilidade** (n. 05, 2002)
- Dilemas da Dívida** (n. 04, 2002)
- Ano eleitoral: tempo para balanço** (n. 03, 2002)
- Sindicalismo e relações trabalhistas** (n. 02, 2002)
- Bioética** (n. 01, 2002)
- As caras da juventude** (n. 06, 2001)
- Segurança e soberania** (n. 05, 2001)
- Amazônia: avança o Brasil?** (n. 04, 2001)
- Burocracia e Reforma do Estado** (n. 03, 2001)
- União Europeia: transtornos e alcance da integração regional** (n. 02, 2001)
- A violência do cotidiano** (n. 01, 2001)
- Os custos da corrupção** (n. 10, 2000)
- Fé, vida e participação** (n. 09, 2000)
- Biotecnologia em discussão** (n. 08, 2000)
- Política externa na América do Sul** (n. 07, 2000)
- Universidade: panorama e perspectivas** (n. 06, 2000)
- A Rússia no início da era Putin** (n. 05, 2000)
- Os municípios e as eleições de 2000** (n. 04, 2000)
- Acesso à justiça e cidadania** (n. 03, 2000)
- O Brasil no cenário internacional** (n. 02, 2000)
- Pobreza e política social** (n. 01, 2000)





ESTE LIVRO FOI COMPOSTO POR CACAU MENDES
EM ADOBE GARAMOND C. II/14 E IMPRESSO PELA
STAMPPA EM PAPEL PÓLEN SOFT 80 G/M² PARA A
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER NA PRIMAVERA DE 2012

