

Schutte, Giorgio Romano

Working Paper

Neodesenvolvimento e a busca de uma nova inserção internacional

Texto para Discussão, No. 1732

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Schutte, Giorgio Romano (2012) : Neodesenvolvimento e a busca de uma nova inserção internacional, Texto para Discussão, No. 1732, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91030>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1732

TEXTO PARA DISCUSSÃO

NEODESENVOLVIMENTO E A BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL

Giorgio Romano Schutte

NEODESENVOLVIMENTO E A BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL*

Giorgio Romano Schutte**

*O autor agradece os comentários de Marco Antônio Macedo Cintra, José Renato Vieira Martins e Rose Silva. Eventuais falhas remanescentes são, contudo, de sua inteira responsabilidade.

**Professor de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC), pesquisador visitante do Ipea e membro do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional (GACINT) da Universidade de São Paulo (USP).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: F02, F59, P16

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 REAFIRMAÇÃO DA AUTONOMIA..... | 8 |
| 3 BRASIL-ESTADOS UNIDOS | 9 |
| 4 POR UM MULTILATERALISMO PROPOSITIVO | 12 |
| 5 A DEFESA DE UMA REFORMA DO SISTEMA MULTILATERAL..... | 20 |
| 6 A CRISE DE 2008: A <i>VIRTÚ</i> ENCONTRA <i>L'OCASSIONE</i> | 23 |
| 7 UMA NOVA REALIDADE..... | 27 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 37 |
| REFERÊNCIAS | 38 |
| BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR..... | 39 |

SINOPSE

Considerando o Brasil o quinto em população e território e a caminho de ocupar também o quinto lugar no *ranking* mundial do Produto Interno Bruto (PIB), caberia ao país assumir o lugar devido como protagonista das mudanças na configuração mundial de poder, de forma ativa e criativa. Foi com essa percepção que uma intensa diplomacia presidencial levou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva a passar mais de um oitavo de seu tempo durante os dois mandatos (2003-2010) fora do país. A busca da elevação da posição do Brasil na hierarquia das relações internacionais está ligada às estratégias de desenvolvimento no campo nacional. Junto com a formulação de uma política econômica e social de cunho neodesenvolvimentista, entrou em pauta novamente a complexa relação entre dependência e desenvolvimento. Este trabalho aponta a capacidade de reação e articulação em torno da crise financeira global de 2008 como um ponto de inflexão. A partir daí, o mundo passou a ver o Brasil de outra forma e a identificar os recursos estratégicos dos quais o país dispõe, no caso o Pré-sal, riqueza ambiental e potencial único de expansão da produção de alimentos.

Palavras-chave: Política externa brasileira, estratégia de desenvolvimento, relações internacionais.

ABSTRACTⁱ

Brazil has the fifth biggest population and territory and is on its way to become also the number five on the GDP world ranking list. The country should be expected to be one of the leading countries in the reform of the world power system in an active and creative way. It was in this perspective that the country's president spent one eighth of his time out of the country during his two mandates (2003-2010). The presidential diplomacy in search of pushing Brazil up in the hierarchy of international relations is closely linked to the countries development's strategy. The complex relationship between dependency and development resurged as part of the effort to formulate an economic and social "*neodesenvolvimentista*" policy. This paper highlights the countries capacity to react and organize itself around the 2008 global financial crises, considered

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

a turning point. From that moment on Brazil the world looked at Brazil in a different way. This is especially the case with the strategic resources as the new oil reserves; the environmental richness and the unique potential do expand food production.

Keywords: Brazil foreign policy, development strategies, international relations.

1 INTRODUÇÃO

Uma das grandes novidades dos últimos anos foi o vigor com que o governo brasileiro se articulou para que o país assumisse um papel crescente no cenário internacional. Houve uma percepção clara por parte do governo e de vários setores da sociedade de que o projeto de retomada do desenvolvimento sustentado, com equidade e inclusão social, deveria ter contrapartida na política externa. Em primeiro lugar, porque as assimetrias existentes no mundo não favorecem o avanço do Brasil e das demais nações em desenvolvimento com as quais o país começou a articular-se de forma ativa. Em segundo lugar, cresceu a percepção de que o Brasil, nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, jogava no campo internacional abaixo de seu potencial. Levando em consideração que o Brasil é o quinto em população e território e está a caminho de ocupar o quinto lugar no *ranking* mundial do Produto Interno Bruto (PIB), caberia ao país assumir o lugar devido como protagonista das mudanças na configuração mundial de poder, de forma ativa e criativa. Foi com essa percepção que uma intensa diplomacia presidencial levou o presidente a passar mais de um oitavo de seu tempo durante os dois mandatos (2003-2010) fora do país.¹

Este trabalho aponta a capacidade de reação e articulação em torno da crise financeira global de 2008 como um ponto de inflexão. A partir daí, o mundo passou a ver o Brasil de outra forma e identificar os recursos estratégicos dos quais o país dispõe, no caso o Pré-sal, riqueza ambiental e potencial único de expansão da produção de alimentos. O novo patamar de relacionamento e inserção internacional que se buscou a partir de 2003 ganhou, desta forma, um novo sentido.

O trabalho é dividido em oito seções, incluindo a introdução e as considerações finais. Nas próximas seções, será analisada a estratégia de uma política externa mais propositiva e ligada aos esforços para retomar o desenvolvimento com crescimento e equidade no âmbito nacional. Na sexta seção, a abordagem concentra-se no impacto da crise de 2008 sobre a inserção internacional do Brasil; e, na sétima, é apresentada a base para projetar cenários e estratégias futuras.

1. De acordo com a compilação da Organização Não Governamental (ONG) Contas Abertas, o presidente ficou 470 dias em viagens oficiais fora do país. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=377>>

2 REAFIRMAÇÃO DA AUTONOMIA

A busca da elevação da posição do Brasil na hierarquia das relações internacionais está ligada às estratégias de desenvolvimento no campo nacional. Junto com a formulação de uma política econômica e social de cunho neodesenvolvimentista, entrou em pauta novamente a complexa relação entre dependência e desenvolvimento.² Em sua análise sobre convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo, Erber (2010, p. 28) argumentou que a busca para um novo “projeto nacional de desenvolvimento”, anunciado no discurso de posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso, teria resultado na articulação de uma “convenção neodesenvolvimentista”. Entre os cinco pilares que justificariam, de acordo com o autor, esta denominação está a política externa independente que (...) privilegia as relações com outros países em desenvolvimento (seja da América Latina, seja do grupo Brasil, Rússia, Índia e China - Bric) e busca afirmar o papel do Brasil como protagonista do processo de mudanças na arquitetura institucional mundial (ERBER, 2010, p. 29).³

O mesmo discurso que recolocou o Estado em um papel de liderança no processo de desenvolvimento, mobilizando e rearticulando as empresas estatais e os bancos públicos, norteou a busca de uma nova inserção no cenário internacional, que deve estar em função do projeto de desenvolvimento nacional, ao passo que, por sua vez, o desenvolvimento nacional garante mais recursos e credibilidade para ampliar a presença internacional. Nas palavras do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante seu discurso de posse, em 2003:⁴ “No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, *um instrumento do desenvolvimento nacional*” (grifo nosso).

Podemos aqui fazer um paralelo com a política externa independente identificada com a figura de San Tiago Dantas no governo João Goulart, quando houve uma busca de articulação internacional com os demais países em desenvolvimento para mudar o quadro institucional multilateral em favor da ampliação das condições de

2. Ver a respeito desse debate o clássico de Cardoso e Faletto (2004).

3. Os demais pilares são: investimentos em infraestrutura; investimento residencial incentivado pelo crédito; o círculo virtuoso entre o aumento do consumo das famílias e o aumento dos investimentos; e o investimento em inovação.

4. Discurso de posse no Congresso Nacional, 2 de janeiro de 2003. Disponível em: <<http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2003/01/44633.shtml>>

desenvolvimento, culminando na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), a introdução do Sistema Geral de Preferências (SGP) e a aceitação do princípio de tratamento diferenciado na Rodada Tóquio do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (ver ALMEIDA, 2007; MAIOR, 2004).

Guimarães (2006, p. 259), que ocupou durante sete anos a Secretaria-Geral do Itamaraty, estabelece uma clara relação entre a inserção soberana internacional do Brasil e os três principais desafios da sociedade brasileira: “(...) a redução das extremas disparidades sociais, a eliminação das crônicas vulnerabilidades sociais e a realização acelerada do seu potencial”.

Identificamos, portanto, no discurso durante os dois governos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, uma clara coerência entre a busca de uma inserção soberana maior na globalização, a retomada da estratégia de um projeto nacional de desenvolvimento e a nova agenda de ativismo estatal. É nesse contexto que será analisada, a seguir, a política em relação aos Estados Unidos.

3 BRASIL-ESTADOS UNIDOS

Parte central da busca por uma inserção mais ativa no cenário internacional é a repactuação da relação com a grande potência, os Estados Unidos. O novo relacionamento com os Estados Unidos foi pautado pela busca de um patamar construtivo, mas com reconhecimento claro dos interesses de cada um. Assim, um dos primeiros atos do governo Lula foi paralisar a tramitação no Congresso Nacional do acordo de uso da base de lançamento de satélites em Alcântara, que daria um quase monopólio para os Estados Unidos, enquanto o Brasil pretendia estabelecer uma gama variada de relações para o desenvolvimento desta tecnologia.

Três meses depois da posse do presidente Lula, o governo Bush iniciou a invasão militar no Iraque. Não houve nenhuma hesitação do governo brasileiro em condenar veementemente os Estados Unidos e seus aliados pela guerra, o que o transformou em um dos polos de crítica ao conflito. Mas talvez nada caracterize melhor o espírito com

o qual o governo Lula pretendia reestabelecer as bases da sua relação com os Estados Unidos do que um episódio ocorrido durante a primeira reunião do G8+5, em Evian, França, da qual o presidente participara ainda no primeiro ano de seu mandato e a qual fez questão de relembrar em detalhes em vários atos públicos posteriores, entre os quais o Dia do Diplomata, em 2010:⁵

Eu lembro, em Evian, eu com seis meses de mandato, com muito orgulho, porque eu sabia quem eu estava representando lá, eu sabia de onde eu tinha vindo, e nós chegamos em uma reunião, já estavam lá quase todos os presidentes da República, faltava chegar apenas o presidente dos Estados Unidos. E nós estávamos sentados em umas mesinhas, no hotel em que ia ser a reunião, aí, quando o Bush entra, todo mundo levanta. Eu falei para o Celso (Amorim):⁶ Celso, eu vou ficar sentado, ninguém levantou quando eu cheguei. Qual é a subserviência de a gente levantar porque chegou o presidente dos Estados Unidos? E não era arrogância não, era apenas respeito... E, humildemente, o Bush foi lá na nossa mesa, nos cumprimentou e sentou conosco. Não aconteceu nada de anormal. O anormal seria se nós tivéssemos levantado como, habitualmente, as pessoas faziam. Essa é uma coisa que me marcou muito.

Foi essa postura de identificação de uma agenda própria, em sintonia com movimentos similares nos demais países da América do Sul, que levou ao fim da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

E, ainda no início do primeiro mandato, 2003, o governo Lula liderou uma articulação nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun, junto com outros países em desenvolvimento, por meio da criação do G20 comercial. Houve, ao mesmo tempo, um diálogo articulado com a grande mobilização da sociedade civil organizada de vários países presentes para diminuir o caráter assimétrico nas negociações, contrapondo uma pauta mínima própria ao clássico monopólio da agenda e da iniciativa dos países centrais. O Brasil acabou inovando também por ter incluído na negociação oficial representantes da sociedade civil sem fins lucrativos e do setor empresarial.

Importante considerar que isso não significou a expressão de um “antiamericanismo”, como alguns analistas afirmam (LAMPREIA, 2011), um confronto pelo confronto, mas simplesmente uma rearticulação da relação ente os dois países, baseada em respeito mútuo.

5. Discurso durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata, Palácio Itamaraty, 20 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr1793-2@.doc>>

6. Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores do Brasil à época.

A outra face dessa política foi, por exemplo, a insistência do Brasil em incluir os Estados Unidos no Grupo de Amigos da Venezuela, que tinha como tarefa criar as condições para uma pacificação das relações políticas e sociais, após a tentativa fracassada de golpe contra o presidente eleito Hugo Chávez. Havia, num primeiro momento, uma resistência por parte do presidente da Venezuela em incluir aquele que era considerado um aliado das forças golpistas. Mas toda a lógica do governo brasileiro era voltada à mudança do patamar de relação e à atração dos Estados Unidos para a negociação. Desta forma também podemos analisar a firmeza com a qual o governo cobrou respeito às normas da OMC, que havia condenado os Estados Unidos, já em 2005, por considerar ilegais os subsídios aos produtores locais de algodão.

Houve, porém, ao mesmo tempo, um uso intenso da diplomacia presidencial para buscar convergência, o que resultou de fato em um diálogo abrangente de política bilateral. Um exemplo foi a agenda comum em torno do etanol, formalizada em 2007, por meio de um memorando de entendimento, que previa cooperação em pesquisa, na padronização do produto e no desenvolvimento de produção em terceiros países, visando ampliar a produção e os mercados.⁷ Em termos mais gerais houve ainda a formalização, em março de 2010, do Diálogo de Parceria Global (DPG) entre os ministérios de relações exteriores dos dois países.

Em seu estudo sobre as relações entre o Brasil e os Estados Unidos, Langevin (2010) conclui que:

These turbulent issues are representative of the increasing complexity of bilateral relations, largely driven by Brasilia's non-conformist, but multilateral diplomacy aimed at changing the rules of global governance to lessen coercion and induce greater consent among "the rest." This global diplomacy necessarily challenges U.S. power and influence as currently exercised by the Obama administration. However, the dense bilateral fabric of social, organizational, and economic relations anchor both governments so that existing lines of communication and mechanisms for consultations can minimize political friction and maximize cooperation.

Um dos argumentos do autor é a sólida base de relações econômicas entre os dois países, evidenciada pela evolução da corrente do comércio e pelos investimentos externos

7. Em meados de 2011 essa cooperação foi incorporada ao Diálogo Estratégico sobre Energia, que, além de biocombustíveis, trata de outras energias renováveis, e também petróleo, gás natural, eficiência energética e energia nuclear.

diretos (IEDs) dos Estados Unidos para o Brasil. Ambos cresceram de forma consistente em números absolutos no período de 2003 até a crise de 2008 (LANGEVIN, 2010, p. 7-8),⁸ não obstante a estratégia de diversificação do Brasil, que resultou em uma queda expressiva da participação dos Estados Unidos na corrente comercial brasileira, conforme pode ser observado na tabela 1.

TABELA 1
Brasil-Estados Unidos: trajetória exportação/importação

| | Exportação (US\$ FOB bilhões) | % total exportação | Importação (US\$ FOB bilhões) | % total importação |
|------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|
| 2000 | 13,2 | 24,0 | 12,9 | 23,1 |
| 2002 | 15,4 | 25,4 | 10,3 | 22,0 |
| 2008 | 27,4 | 13,9 | 25,6 | 14,8 |
| 2010 | 19,3 | 9,6 | 27 | 14,9 |

Fonte: Secretaria do Comércio Exterior (Secex)/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Sem dúvida, nas questões de segurança, os Estados Unidos ainda não reconhecem o Brasil como parceiro à altura, e uma série de episódios não teve desfecho construtivo. Podemos citar como exemplos o caso da reação ambígua dos Estados Unidos ao golpe de Honduras, em junho de 2009; a atuação unilateral dos Estados Unidos no Haiti, logo após o terremoto, sem nenhuma coordenação com as tropas da Organização das Nações Unidas (ONU) lideradas pelo Brasil; o acordo militar firmado com a Colômbia, sem que houvesse previamente um diálogo com o Brasil; e, por último, mas sem dúvida o caso mais conflituoso, a articulação do Brasil com a Turquia para desbloquear o impasse no diálogo com o Irã a respeito do enriquecimento do urânio. Os Estados Unidos não hesitaram em isolar essa iniciativa, mobilizando toda a sua influência sobre aliados e demais membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. O fato de tratar-se de um regime marcado por atos de graves violações dos direitos humanos fragilizou tanto internacional como nacionalmente a posição legítima e coerente do governo brasileiro em defesa do direito do uso pacífico do urânio, de acordo como o Tratado de não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

4 POR UM MULTILATERALISMO PROPOSITIVO

A reapetuação da relação com os Estados Unidos pode ser analisada no contexto de uma política em defesa de um multilateralismo propositivo. Essa defesa do multilateralismo

8. O autor usou dados oficiais do governo dos Estados Unidos disponíveis em: <<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html>>

baseado na igualdade jurídica dos Estados é uma marca histórica da política externa brasileira e foi nesse intuito que o país aderiu, ao longo do tempo, a todas as organizações multilaterais relevantes. Em vários momentos, isso ganhou uma conotação clara de contraposição ou neutralização da lógica da gestão da ordem mundial pelas grandes potências (VIZENTINI, 2003). Mas, como constatou Almeida (2007, p. 79) “(...) o Brasil realizou uma inserção defensiva na globalização (...)”.

A inserção ativa que o governo Lula buscou implicava, ao mesmo tempo, reivindicar mais espaço nas estruturas de governança internacional, postura que teve como carro-chefe a reafirmação do antigo pleito por um assento como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e uma modificação dessas mesmas estruturas em defesa de um mundo menos assimétrico e mais multipolar. Alguns autores identificam um dilema clássico entre o pleito do Brasil por reconhecimento equivalente ao das grandes potências e, ao mesmo tempo, a projeção do país como mediador entre grandes potências e os demais membros do sistema em defesa da reforma das estruturas de governança internacional e uma ordem internacional menos desigual (IPEA, 2010a, p. 161). Outros destacaram como uma das características da política externa brasileira sua *dupla inserção*, como país do *outro Ocidente* e ao mesmo tempo parte do *Terceiro Mundo*, o que poderia ser considerado um reflexo do Brasil como nação de contrastes, mas também de seu estágio de desenvolvimento como potência média (LAFER, 2001).

A característica de uma política de inserção ativa, porém, é considerar as correlações de forças internacionais não como dado objetivo, mas algo sujeito a transformação. Um potencial de transformação que deve se basear nos condicionantes econômicos, sociais e políticos internos, mas que, por sua vez, é buscado para garantir melhores condições para sustentar uma política neodesenvolvimentista. A diferença se dá, portanto, nas diretrizes e na atuação da política externa, que pautou a busca de uma série de alianças nos diversos campos nos quais se identificou um potencial para afirmar a inserção internacional mais ativa. Parte dessa diretriz foi claramente uma renovada atenção para as relações Sul-Sul, mas, em vários outros momentos, envolvia outros atores, como foi o caso do G4 (Brasil, Índia, Alemanha e Japão) para articular melhor o pleito de reformar o Conselho de Segurança da ONU.

No que diz respeito à opção pela América do Sul, houve um processo de gradual integração política entre os países dos dois principais blocos existentes, o Mercado

Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN). Os países-membros de um passaram, simbolicamente, a fazer parte do outro bloco como membros associados. O passo seguinte foi dado em 2004, com a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), posteriormente rebatizada e formalizada na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o Tratado Constitutivo em Brasília, em maio de 2008, que entrou em vigor em fevereiro de 2011.

A Unasul pode ser entendida como uma tentativa de criar uma coordenação política que possa representar um polo, em um mundo que, de acordo com a visão do governo brasileiro e de seus parceiros, estaria caminhando rumo a uma estrutura multipolar. A Unasul representa, portanto, mais que um projeto inovador de integração regional, uma visão estratégica que pretende consolidar uma identidade própria. As áreas prioritárias da Unasul são a de integração física, a energética e a de campo da defesa. Mas há também articulações fortes no campo da saúde e combate às drogas. Ao mesmo tempo, a Unasul mostrou sua importância como forma de concertação ao contribuir com a superação da crise política pela qual passou a Bolívia, em 2008, e com o debate sobre a instalação das bases militares americanas na Colômbia. No âmbito do Mercosul vale ressaltar a ampliação da agenda, envolvendo praticamente todas as esferas da política pública e apostando firmemente para a construção de uma identidade e cidadania mercosulina, o que deve ganhar força com a eleição direta para o parlamento do Mercosul, a partir de 2014. O reconhecimento das assimetrias existentes levou os países-membros do Mercosul a criar, em 2004, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), cujos aportes tiveram aumentos exponenciais em 2010 para atender, entre outros, ao avanço da eletrificação do Paraguai. O setor privado brasileiro, em particular as grandes empreiteiras, aproveitou as novas oportunidades, passando a atuar cada vez mais intensamente na América do Sul, adquirindo escala e competência, para, em seguida, partir para outros mercados. Nesse contexto, o Brasil lançou mão de um poderoso instrumento para viabilizar políticas de integração e estimular a atuação das empresas brasileiras no subcontinente: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Já em 2005, o então presidente do BNDES, Guido Mantega, anunciou, durante a primeira rodada de consultas para construção da Visão Estratégica Sul-Americana no Brasil, que o BNDES “incorporou à sua missão este objetivo estratégico, atuando como órgão financiador da integração da América do Sul”.⁹ O BNDES posicionou-se estrategicamente para

9. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf> Acessado em: 12 dez. 2011.

financiar exportações de bens e serviços brasileiros e empreendimentos com participação de empresas brasileiras nos países sul-americanos. Assim, o BNDES se coloca e é visto como um instrumento da política externa brasileira para ganhar poder e influência na região. As operações diretas da área de comércio exterior se realizam especialmente mediante o financiamento a entidades públicas estrangeiras, com o objetivo de viabilizar a exportação de bens e serviços brasileiros. Entre 2003 e 2009, o governo brasileiro aprovou garantia de crédito para cerca de 100 financiamentos do BNDES já aprovados ou em fase de aprovação, em diversos países da América Latina e do Caribe, totalizando cerca de US\$ 15,6 bilhões.¹⁰ Em 2009 o BNDES abriu, inclusive, seu primeiro escritório fora do Brasil, em Montevidéu, Uruguai.

Este movimento tem o potencial de estabelecer uma integração produtiva considerada fundamental para o avanço do processo de integração no Mercosul e na América do Sul como um todo, desde que devidamente articulado com as políticas públicas regionais.

Mas é um processo que passa por várias contradições. De um lado, as atividades produtivas nos países vizinhos podem aliviar o fato de o Brasil ser superavitário com todos os países da América do Sul, com exceção da Bolívia, porque em tese estes investimentos geram trabalho e renda nos países receptores. Vale lembrar que o superávit comercial do Brasil com a América do Sul cresceu de US\$ 2,5 bilhões para US\$ 7,9 bilhões entre 2003 e 2009 (MRE, 2011, p. 21), o que tende a agravar a assimetria entre o Brasil e seus vizinhos. Ao mesmo tempo, esse ativo apoio à atuação das grandes empresas brasileiras na América do Sul pode gerar desconfiança por representar interesses brasileiros poderosos que não dialogam com estratégias de desenvolvimento nacionais e locais, resultando em conflitos sociais em torno de empreendimentos, como ocorreu no Equador, no Peru e na Bolívia.

Para garantir uma interlocução permanente com os demais países da América Latina, o Brasil empenhou-se ativamente na criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). O primeiro passo foi dado com o encontro, em dezembro de 2008, em Salvador, junto com a cúpula do Mercosul, que

10. Entrevista com o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, publicada em 27 de agosto de 2009 no jornal *Valor Econômico*. Na mesma entrevista, Coutinho alega que os desembolsos para a região duplicaram em 2007 e 2008, em comparação com os dois anos anteriores, e devem seguir crescendo, apesar da crise.

acabou reunindo pela primeira vez na história da América Latina os chefes de Estado e de governo desses países, sem o patrocínio dos Estados Unidos. Nesse momento, o encontro era denominado Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC). Foi na segunda reunião da CALC, em Cancun, México, em fevereiro de 2010, que se decidiu pela criação da CELAC, que acabou ocorrendo de fato em Caracas, Venezuela, em dezembro de 2011. Esse processo de certa forma pode ser caracterizado como a volta do México ao processo de integração latino-americana, do qual se havia afastado com a formação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – North American Free Trade Agreement (Nafta) –, que entrou em vigor em 1994 e levou o Brasil a apostar mais firmemente numa integração restrita ao âmbito sul-americano. Ao mesmo tempo, a CELAC pode resultar em maior coordenação com os blocos sub-regionais existentes na América Central – Sistema de Integração Centro-Americana (Sica) – e no Caribe – Comunidade do Caribe (Caricom).

Outra diretriz, que retomou algumas experiências antigas abandonadas, foi a abertura para o continente africano, com o qual o Brasil tem relações históricas, sendo o país com maior número de negros fora da África, número inclusive superior à quase totalidade dos próprios países africanos, com exceção da Nigéria. A diplomacia presidencial, por meio de uma intensa agenda de visitas,¹¹ foi fundamental para colocar o continente num outro patamar nas relações externas brasileiras e na percepção da opinião pública.¹² Essa opção teve como contrapartida interna a política tão ou mais polêmica de reconhecer a existência da profunda desigualdade de oportunidades baseada na raça e a necessidade de introduzir uma gama de políticas públicas coordenadas por um novo ministério, chamado de Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). No âmbito nacional a ênfase foi dada à política educacional, que abriu as portas das universidades para um contingente que historicamente nunca teve essa oportunidade. Um detalhe de grande significado simbólico que caracteriza a renovada importância dada à relação histórica com a África foi a Lei nº 10.639, a primeira assinada pelo presidente Lula, em janeiro de 2003, que introduziu o ensino de história afro-brasileira no currículo obrigatório das escolas. Nesse contexto vale lembrar também o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco (IRBr) (*Bolsa-Prêmio de Vocação*

11. Entre 2003 e 2010 o presidente Lula realizou 33 viagens ao continente africano, visitando no total 23 países (MRE, 2011, p. 35).

12. Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 32) caracterizam esse movimento como a “terceira onda de interesse do Brasil pela África”.

para a Diplomacia) que concedeu entre 2002, ano da sua criação, e 2010 quase 400 bolsas de estudo.¹³

Ao mesmo tempo, o Itamaraty iniciou, em 2010, por meio da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), um esforço para organizar anualmente cursos no Brasil para diplomatas africanos patrocinados pelo governo brasileiro. Do segundo curso, realizado em 2011, participaram diplomatas de 12 países: África do Sul, Botsuana, Gana, Namíbia, Nigéria, Quênia, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue e Angola.

A relação que se buscou com a África é, portanto, exemplo da relação direta entre políticas públicas nacionais e estratégia de inserção internacional e foi expressa num crescimento significativo do comércio (ver tabela 2) e dos investimentos brasileiros, de um lado, e, de outro, em inúmeras iniciativas para contribuir com a cooperação para o desenvolvimento. De fato, o Brasil, que até recentemente se enxergava como país receptor de cooperação internacional, entendeu que a sua nova posição implicaria assumir responsabilidades também nesse campo, apesar de essa alteração não ser necessariamente compreendida imediatamente pela opinião pública interna. Assim, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão ligado diretamente ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), transformou-se, ao longo dos últimos anos, de agência organizada para receber cooperação em agência voltada para contribuir com o desenvolvimento em outros países do Sul, em particular no continente africano (IPEA, 2010a). A ênfase é dada à cooperação que expressa o *know-how* adquirido pelo Brasil, tais como o apoio ao combate à Aids, baseado no sucesso de sua própria política de prevenção e acesso universal aos remédios para os portadores de HIV, em parte possibilitada pela produção de medicamentos genéricos. Dessa forma, o Brasil está, por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), do Ministério da Saúde (MS), contribuindo com a instalação, em Moçambique, de uma fábrica para a produção de medicamentos antirretrovirais.

13. Por meio do programa, o governo investe na capacitação de candidatos afrodescendentes para se preparar para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD), realizado anualmente pelo IRBr. Até 2011, 17 ex-bolsistas conseguiram se integrar ao corpo diplomático.

TABELA 2
Brasil-África: trajetória de exportação/importação

| | Exportação (US\$ FOB bilhões) | % total exportação | Importação (US\$ FOB bilhões) | % total importação |
|------|-------------------------------|--------------------|-------------------------------|--------------------|
| 1990 | 1 | 3,22 | 580 | 2,80 |
| 2000 | 1,35 | 2,44 | 2,9 | 5,21 |
| 2003 | 2,9 | 3,91 | 3,3 | 6,81 |
| 2008 | 10,2 | 5,14 | 15,8s | 9,11 |
| 2010 | 9,3 | 4,59 | 11,3s | 6,22 |
| 2011 | 11 | 4,72 | 14,4 | 6,91 |

Fonte: Secex/MDIC.

No âmbito multilateral, participa ativamente com outros países da *Unitaid*, uma central de compras de medicamentos contra malária, tuberculose e HIV/Aids voltada para atender às necessidades do continente africano. Outros exemplos dizem respeito à mobilização do conhecimento técnico agrícola com a abertura de um escritório regional da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) em Gana, e a parceria para divulgar as tecnologias de produção do etanol. Essa relação com a África foi, inclusive, compartilhada com os parceiros sul-americanos por meio da criação de um foro de discussão América do Sul-África (ASA).

Da mesma forma, houve uma nova reaproximação com o mundo árabe. Logo no primeiro ano de gestão, o presidente Lula fez uma histórica visita ao Líbano e à Síria, que somente tinha sido visitada antes por um chefe de Estado ou governo brasileiro no século XIX, D. Pedro II. O Brasil detém a maior colônia de origem libanesa no mundo, o que justificou priorizar essa visita. Também no caso desta relação com o mundo árabe, houve uma articulação sul-americana, com a organização, em 2005, em Brasília, da I Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa), seguida de uma segunda, em 2009, em Doha. O crescimento do perfil internacional do Brasil levou o governo a se envolver mais ativamente no processo de paz do Oriente Médio, defendendo firmemente a opção de dois Estados. Na percepção do governo brasileiro, havia espaço para a entrada de outros interlocutores que poderiam trazer novas perspectivas à negociação. Neste contexto, além de apoio político às negociações diretas entre Israel e a Autoridade Nacional Palestina (ANP), o Brasil tem prestado contribuição técnica e financeira para a reconstrução dos Territórios Palestinos e o fortalecimento político-institucional da ANP, considerada fundamental para a construção do Estado Palestino independente.

Por último, mas não menos importante, há a opção do Brasil em se articular politicamente com outras potências médias e regionais em defesa de uma mudança da

governança global, por um mundo menos assimétrico, com mais oportunidades para todos. Nessa perspectiva, houve, já em 2003, a mencionada articulação na OMC e o chamado Foro Ibas (Índia, Brasil, África do Sul – India-Brazil-South Africa (IBSA), que constituiu uma articulação mais permanente com dois países democráticos e potências médias com posições fortes nos seus respectivos continentes. O foro tem funcionado como concertação política, cooperação setorial (por meio de grupos de trabalho envolvendo ministérios fins) e cooperação para o desenvolvimento por meio do Fundo IBAS. A concertação política conferiu ao Brasil e aos demais membros projeção com mais destaque no cenário internacional a respeito de alguns temas da agenda global. Exemplo mais recente é a articulação para promover avanços nas negociações ambientais no âmbito das Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, o BASIC, criado no início de 2010 e que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China. Com a Índia, a Alemanha e o Japão, o Brasil se articulou no G4 para a reforma do Conselho de Segurança da ONU, defendendo na prática um assento permanente para cada um dos quatro países, mais um país africano (África do Sul ou Nigéria) e um país árabe.¹⁴

O compromisso com a ONU deu um novo salto quantitativo e qualitativo quando o Brasil assumiu, em 2004, o comando das tropas da Missão das Nações Unidas para Estabilização no Haiti (Minustah), dentro de uma clara perspectiva de latino-americanizar o processo de pacificação no Haiti, opção que teve contrapartida por parte de vários outros países sul-americanos que enviaram tropas, em particular Uruguai e Chile (HIRST, 2011). Esta responsabilidade assumida pelo Brasil provocou críticas internas que refletem em parte a rapidez da mudança da sua atuação internacional, que exige ampliação do debate e da participação da opinião pública e dos setores organizados da sociedade civil.

Contrário à orientação da ONU, o governo brasileiro optou por não criar um contingente específico dedicado a esta operação, mas trabalhar com um sistema de rodízio que permitiu que milhares de militares aproveitassem a oportunidade para adquirir experiência prática. Tratando-se de operações em áreas urbanas, um desdobramento positivo da ação para a sociedade brasileira foi a participação destes

14. Neste assunto a resistência foi muito grande e, depois da saída do chanceler Gerhard Schroeder, a Alemanha diminuiu o seu interesse. Já a Índia conseguiu, durante a visita do presidente Barack Obama, no final de 2010, o apoio dos Estados Unidos, dentro do jogo político sino-americano.

militares, com treinamento especial e experiência no Haiti, nas operações de pacificação das favelas dominadas pelo narcotráfico no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo o governo brasileiro mobilizou vários outros ministérios para a cooperação com o Haiti, atuando nas áreas de segurança alimentar, treinamento profissional, saúde e infraestrutura, para por em prática a sua convicção sobre a relação estreita entre prevenção de conflitos e desenvolvimento socioeconômico, chamada pelo próprio ministro Celso Amorim de “doutrina brasileira”.¹⁵

5 A DEFESA DE UMA REFORMA DO SISTEMA MULTILATERAL

O balanço da política externa no período 2003-2010 começa com a afirmação de que esta se orientou “pela concepção de que o Brasil deve assumir um papel crescente no cenário internacional, projetando uma imagem externa ativa e soberana”, entre outros, contribuindo para “o desenho de um novo quadro de relações multilaterais” (MRE, 2011). Esta visão marcou de forma sistemática o discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como pode ser observado a partir de quadro 1, referente a trechos dos discursos proferidos na tradicional abertura anual da Assembleia-Geral da ONU.

QUADRO 1
A voz do Brasil pela reforma do sistema multilateral

| Assembleia-Geral da ONU | Trechos do discurso do presidente da República do Brasil no ato de abertura |
|-------------------------|--|
| 23 de setembro de 2003 | “O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das nações”. |
| 19 de setembro de 2006 | “A luta contra a fome e a pobreza passa também pela instauração de uma ordem mundial que coloque o desenvolvimento econômico e social em primeiro plano. Os subsídios dos países ricos, sobretudo na área agrícola, são pesados grilhões que imobilizam o progresso e relegam os países pobres ao atraso”. |
| 25 de setembro de 2007 | “A construção de uma nova ordem internacional não é uma figura de retórica, mas um requisito de sensatez”. |
| 23 de setembro de 2008 | “Dado o caráter global da crise, as soluções que venham a ser adotadas deverão ser também globais, tomadas em espaços multilaterais legítimos e confiáveis, sem imposições. Das Nações Unidas, máximo cenário multilateral, deve partir a convocação para uma resposta vigorosa às ameaças que pesam sobre nós. Simplesmente pelo diálogo direto, sem intermediação das grandes potências, os países em desenvolvimento têm-se credenciado a cumprir um novo papel no desenho de um mundo multipolar”. |
| 23 de setembro de 2009 | “Seria um grave erro, uma omissão histórica imperdoável, cuidarmos apenas das consequências da crise sem enfrentarmos as suas causas (...). Mais do que a crise dos grandes bancos, essa é a crise dos grandes dogmas. O que caiu por terra foi toda uma concepção econômica, política e social tida como inquestionável. O que falhou foi um insensato modelo de pensamento e de ação que subjogou o mundo nas últimas décadas. Foi a doutrina absurda de que os mercados podiam autorregular-se, dispensando qualquer intervenção do Estado, considerado por muitos um mero estorvo. Foi a tese da liberdade absoluta para o capital financeiro, sem regras nem transparência, acima dos povos e das instituições (...). Os países pobres e em desenvolvimento têm de aumentar sua participação na direção do FMI e do Banco Mundial multilateral. Poderá ser um fator de revitalização da ONU.” |

Fonte: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos>>

15. Entrevista publicada na revista *Desafios do Desenvolvimento* do Ipea, 61 ed., maio/junho 2010.

Como discutido, o denominador comum aos vários esforços de articulação com outros países, tanto no interior de estruturas formais quanto na criação de novos agrupamentos informais, foi a estratégia de projetar os interesses vinculados aos esforços neodesenvolvimentistas internos com propostas de alterações da governança global. Há uma tendência a confundir a ênfase às articulações Sul-Sul com um terceiro-mundismo fora da época, normalmente associado a uma visão crítica desta política. Sem dúvida há elementos que nos remetem ao espírito de Bandung, mas o tema de não alinhamento não se encontra mais em pauta. Resta a contestação da assimetria que reforça a concentração de riqueza e de poder político. A Conferência de Bandung de 1955, na Indonésia, pautou o reconhecimento do direito de desenvolvimento por parte dos países que recentemente se livraram da colonização e dos latino-americanos que buscaram seu próprio projeto nacional-desenvolvimentista. Agora está em pauta o reconhecimento da maior interdependência e de mudanças reais nas perspectivas de crescimento, sobretudo por parte das chamadas economias emergentes, cujo peso crescente não se reflete nas estruturas de governança internacional. Ou seja, não se tratava mais somente de pautar o problema, mas de mostrar que os países até recentemente considerados periféricos são também parte da solução.

5.1 O COMBATE À FOME E À EXTREMA POBREZA

Logo no primeiro ano do seu primeiro mandato, em janeiro de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva projetou-se como uma nova liderança mundial ao ser o único chefe de governo ou de Estado a participar do Fórum Social Mundial (FSM), em Porto Alegre, e do Fórum Econômico Mundial (FEM), em Davos, com um único discurso, focado no combate à fome e à extrema pobreza. Uma nova versão da capacidade, citada anteriormente, do Brasil de dialogar com os vários públicos e interesses. Essa bandeira inclusive seria escolhida para apontar a necessidade de repensar a lógica da ordem econômica mundial. Diante da guerra do governo dos Estados Unidos no Iraque, o Brasil se articulou, em 2004, com os governos da França e do Chile, em torno do que foi chamado de Ação Global contra a Fome e a Pobreza. A esta iniciativa juntou-se a Espanha, logo após a vitória eleitoral de José Luis Zapatero, que tinha, entre as suas bandeiras, a retirada imediata das tropas espanholas do Iraque. Houve ainda o apoio da Secretaria-Geral da ONU, uma vez que Kofi Annan identificou a possibilidade de uma mobilização em torno de uma agenda positiva em oposição à agenda da guerra iniciada, inclusive à revelia da ONU. O resultado desta articulação foi apresentado na véspera da abertura da Assembleia-Geral em Nova York, em setembro de 2004, focando em mecanismos financeiros inovadores. A nota do Itamaraty a respeito desse

evento declara: “Compartilhamos a visão de que enfrentar a pobreza e a injustiça social no mundo é vital para a segurança e a estabilidade de todos os países, tanto desenvolvidos, como em desenvolvimento”.¹⁶ O evento contou com a presença de 55 chefes de Estado e governo, e a resolução da Assembleia-Geral de dar continuidade ao esforço no âmbito multilateral foi aprovada por 115 países. Essa demonstração da capacidade de mobilização aparentemente se esvaziou diante da dificuldade do Brasil para dar substância ao apelo e fazer as propostas apresentadas avançarem.¹⁷ A iniciativa transformou-se no Leading Group on Innovative Financing for Development, ao qual se associaram, até julho de 2011, 63 países, além de dezenas de organizações internacionais e não governamentais.¹⁸ Aparentemente houve um excesso de voluntarismo e projeção e a referência à campanha perdeu gradualmente espaço. Mas, por outro lado, ela serviu para marcar posição e pautar um assunto em torno do qual o Brasil iria se projetar de outras formas. Pode-se identificar, entre outros, a internacionalização da Embrapa com a abertura de um escritório regional em Gana, os programas de cooperação para produção de etanol com países centro-americanos e africanos, a articulação com países africanos produtores de algodão – Benin, Burkina Faso, Chade e Mali – no *Cotton-4* e a própria inclusão do tema de segurança alimentar na cooperação com o Haiti. Não por acaso que, após várias tentativas frustradas de transformar a projeção internacional do Brasil em ocupação concreta de postos de lideranças, o sucesso se deu justamente na ONU para agricultura e alimentação – Food and Agriculture Organisation (FAO) –, com a eleição, em 2011, de José Graziano da Silva para o cargo de secretário-geral.

Pode-se fazer um claro paralelo com a ação governamental interna que justificou esta projeção internacional, a campanha Fome Zero. Também nesse caso, foi lançada com muita projeção política, mas sem uma clara organização e estrutura. E igualmente acabou sumindo da agenda, mas a pauta ficou e resultou em uma série de ações e medidas, do Programa Bolsa Família (PBF) à expansão do financiamento para agricultura familiar e programas de alimentação escolar, entre outros. A pauta do combate à fome e à pobreza que marcou a prioridade nacional representou, no âmbito internacional, de qualquer forma, um elemento central para apontar a necessidade de se repensar a ordem internacional.

16. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>>

17. Um grupo técnico sobre mecanismos financeiros inovadores composto por funcionários dos quatro governos e consultores ligados à Secretaria-Geral da ONU elaborou um documento com oito propostas, incluindo a taxação sobre fluxos cambiais, nova emissão de Direitos Especiais de Saque, combate a paraísos fiscais, entre outros.

18. Disponível em: <<http://www.leadinggroup.org/rubrique173.html>>

Apareceu, inclusive, no questionamento dos subsídios por parte da União Europeia (UE) e dos Estados Unidos aos seus agricultores, principal entrave na Rodada Doha.

A questão que se coloca é se o Brasil conseguiu de fato ser visto pela comunidade internacional como um dos líderes, tendo a América do Sul como um dos polos do mundo multipolar em construção. Ou seja, até que ponto as novas ênfases e a nova assertividade da política externa brasileira estavam baseadas em avanços alcançados e consolidados internamente e em uma real avaliação das potencialidades de um espaço maior para Brasil, no mundo em transformação? As próximas duas seções discutem esta questão, respectivamente, a partir da crise de 2008, e os recursos reais existentes para vislumbrarmos cenários e estratégias futuras.

6 A CRISE DE 2008: A *VIRTÚ* ENCONTRA *L'OCASSIONE*

Em junho de 2011, o correspondente internacional Assis Moreira comentou a respeito da sua prática profissional: “Muita coisa mudou. Antes era complicado conseguir até credencial para cobrir grandes eventos internacionais. Hoje, com o país no G20, o acesso é facilitado”.¹⁹ Essa é uma pequena ilustração de como a constituição do G20 não só consolidou a nova inserção do Brasil, mas ampliou também seu horizonte. É verdade que o agrupamento já perdeu o encanto com o qual foi recebido ao nascer, em novembro de 2008. Apesar disso, ele continua sendo o principal foro para o debate intergovernamental sobre temas econômico-financeiros.

Para o Brasil, a crise de 2008, que deu origem ao G20, chegou num momento que permitiu combinar a *virtú* com a *fortuna*. O governo tinha encontrado um caminho de crescimento sustentado com apoio popular e acumulado reservas internacionais. E o presidente da República já tinha adquirido experiência e reconhecimento após quase seis anos de projeção como líder carismático e responsável de um país emergente. De fato, quando a crise explodiu, em setembro de 2008, com a quebra do Lehman Brothers, o Brasil estava crescendo a uma taxa superior a 7% e tinha acabado de conquistar o *investment grade*.²⁰ Não só

19. O *Valor Econômico*, Caderno EU&Fim de Semana, 10 de junho de 2011.

20. Discordamos, porém, da avaliação feita por Alston e Mueller (2011) de que a obtenção do *investment grade* por parte das agências de *rating* em si teria sido fundamental para que o Brasil começasse a atrair um volume significativo e consistente de capitais externos. Muito mais que causa, o *investment grade* é reflexo de uma mudança real e de percepção dos investidores internacionais a respeito das perspectivas da economia brasileira.

a população brasileira, mas também o mundo passaram a reconhecer que o Brasil havia dado um salto de qualidade, tanto na estratégia de desenvolvimento, gerando milhões de empregos formais e consolidando uma trajetória de diminuição das desigualdades socioeconômicas, quanto no que diz respeito à sua inserção no cenário internacional. A título de exercício, pode-se imaginar qual teria sido o destino do Brasil e do governo se a crise financeira tivesse explodido em meados de 2005, quando a popularidade do presidente estava pouco acima de 30%, o país mergulhado em uma crise política, sem estratégia de desenvolvimento definida e sem reservas internacionais expressivas, crescendo a uma taxa pouco superior a 2%. Ou seja, quando a crise eclodiu, o Brasil estava mais do que preparado para se defender, tomar medidas anticíclicas ousadas e ocupar um espaço de destaque na articulação internacional para evitar o agravamento da própria crise e também para aumentar a presença do país nos fóruns internacionais de forma permanente. Como se não bastasse, o acaso havia colocado o país, justamente em 2008, na presidência do G20 financeiro ministerial.

O Brasil se apresentou e foi visto agora como parte da solução. A política econômica de orientação desenvolvimentista implementada desde 2005 tinha dado frutos e musculatura para o país se defender, com um mercado interno, políticas sociais e de redistribuição de renda com força anticíclica e com reservas internacionais expressivas (BARBOSA; SOUZA, 2010). O Brasil reagiu de forma propositiva à crise, inclusive economicamente, gerando já em 2009 cerca de 1 milhão de postos de trabalho. O próprio sucesso da reação à ameaça externa, evitando o tradicional colapso cambial e seus efeitos devastadores para a economia real, serviu para legitimar essas políticas – como, por exemplo, a renovada importância dada aos bancos públicos (JAYME; CROCCO, 2010).

Externamente o governo brasileiro soube se articular imediatamente com os novos parceiros para provocar uma ampliação do foro de coordenação com o intuito de que desse uma resposta à crise. Na presidência rotativa do G20 ministerial em 2008, o Brasil havia, desde o início da gestão, pautado a necessidade de transformação do G20 em um fórum de líderes e o aumento da frequência de reuniões técnicas para ampliar sua atuação. Quando se globalizou a crise, depois da quebra do banco de investimento Lehman Brothers, o G20 fez uma reunião extraordinária, em 8 de outubro de 2008. Na última hora houve uma participação de surpresa do presidente George W. Bush, a menos de um mês das eleições presidenciais de 4 de novembro. Com a França na presidência da UE, houve uma pressão redobrada para a realização de um encontro

dos líderes, e o presidente George W. Bush aceitou sediar o primeiro encontro em Washington. Ainda não havia clareza sobre a dimensão da crise e o seu possível caráter sistêmico. Mas existia uma clara lembrança sobre erros cometidos diante do *crash* de 1929, quando a falta de coordenação internacional foi um dos fatores determinantes para o agravamento da crise e seus desdobramentos dramáticos. Para facilitar a escolha, optou-se em usar o formato do G20 ministerial, evitando-se desta forma um debate sobre sua filiação, apesar da clara super-representação da Europa e sub-representação da África (somente África do Sul).

Em menos de um ano foram realizadas três reuniões de líderes do G20 (Washington, novembro 2008; Londres, abril 2009; Pittsburgh, setembro 2009), uma intensidade de concertação de alto nível sem precedentes desde o final da Segunda Guerra Mundial. Com a Cúpula de Pittsburgh, concluiu-se uma primeira fase, na qual os líderes tinham emitido um sinal de firmeza aos diversos agentes econômicos e garantido liquidez suficiente para afastar o pesadelo de um colapso total do sistema financeiro internacional, embora não se tenha conseguido evitar a contaminação do setor real da economia, com graves consequências para o emprego, em particular nos Estados Unidos e alguns países europeus (Irlanda, Espanha).

A dupla transformação do G7 e G20 ministerial na Cúpula do G20 permitiu ao Brasil, ao lado de Argentina, África do Sul e demais países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), defender suas posições, por exemplo, em relação à reforma da governança do Fundo Monetário Internacional (FMI), que resultou no aumento do seu poder de voto, que saltou da 18ª para 10ª posição. Ou, de forma geral, incluir na pauta do G20 assuntos relacionados aos desafios para o desenvolvimento sustentável, além da crise financeira, como o trabalho decente, envolvendo a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Embora as expectativas em torno de um possível Bretton Woods II não tenham se concretizado, pode-se argumentar que o G20 representou um novo marco no multilateralismo. Criou-se uma plataforma na qual as potências da situação defendem a manutenção de seus privilégios do lado de países com pretensão de ampliar o seu espaço em prol de estratégias de desenvolvimento nacional. Não se trata somente de uma reação conjuntural à crise, mas de uma necessária adaptação da superestrutura institucional à nova realidade das relações econômicas internacionais. Seguindo a

mesma lógica, os países de economias emergentes, entre os quais o Brasil, passaram a integrar formalmente o Comitê de Basileia, com direito a voz e voto, tanto no Comitê sobre Sistema Financeiro Global (responsável por monitorar os mercados financeiros com o objetivo de identificar e avaliar fontes potenciais de instabilidade), quanto no Comitê sobre Mercados (responsável pelo acompanhamento da evolução das tendências no mercado financeiro). Além do Brasil, entraram no Comitê de Basileia: Austrália, China, Coreia do Sul, Índia, México e Rússia.

Neste sentido, o G20 era uma aposta coerente com a orientação da política externa do governo Lula, como também a articulação com os demais países do BRIC, para conseguir mais poder de negociação, o que de fato deu resultado, como sugerido, em particular no que diz respeito às mudanças nas estruturas de poder das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) e na própria substituição do G8 pelo G20 como principal fórum para a coordenação econômico-financeira mundial. Sem dúvida o G20 estimulou a consolidação do BRIC (e depois BRICS) como grupo de concertação, equilibrando a continuidade do G7.

Cabe enfatizar o papel ativo do governo brasileiro em articular a formação do BRIC e a inclusão posterior da África do Sul. Foi a Rússia, coerentemente com sua visão de um mundo multipolar, quem assumiu a responsabilidade em convocar o primeiro encontro de chefes de Estado e de governo. A visão do presidente Vladimir Putin tinha sido expressa de forma clara no seu discurso na Conferência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), em 2007, em Munique, quando afirmou (PUTIN, 2007):

I consider that the unipolar model is not only unacceptable but also impossible in today's world. And this is not only because if there was individual leadership in today's – and precisely in today's – world, then the military, political and economic resources would not suffice. What is even more important is that the model itself is flawed because at its basis there is and can be no moral foundations for modern civilisation.

Nesse espírito, a Rússia organizou, em junho de 2009 – entre a segunda (Londres, abril de 2009) e a terceira Cúpula (Pittsburg, setembro de 2009) do G20 –, na cidade de Ecatimburgo, a primeira Cúpula do BRIC.

O Brasil ainda era de certa forma um *outsider* diante dos outros três gigantes que compartilham fronteiras e séculos de convivência, guerras e paz. Mas já eram os países considerados peças-chave para superar a crise global. Foi na 2ª reunião, em Brasília, em abril de 2010, que o Brasil convidou também a África do Sul ao fazer coincidir a realização do evento com a realização da Cúpula do Ibas. A ampliação desta articulação era de interesse do Brasil. Na véspera da terceira Cúpula na China, o governo da África do Sul publicou, nos principais jornais econômicos dos países integrantes do agrupamento, um comunicado sob o título *Accessing Africa with BRICS* afirmando:

December 23, 2010 was an auspicious day, marking the date on which South Africa was formally invited into the economic coalition between Brazil, Russia, India and China (BRIC) to expand the acronym to BRICS (...). IBSA would be strengthened and more balanced with South Africa as a BRICS member, particularly as the mandates of both organisations were highly complementary.

O comunicado ainda identifica o BRICS como sendo “*a widely-accepted symbol for shifting global economic power from the developed to the developing nations.*”²¹

7 UMA NOVA REALIDADE

Esta transformação do BRIC de uma categoria de análise em um agrupamento envolvendo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul reflete a vontade de buscar alterações nas estruturas de governança internacional que reflitam as graduais mudanças nas relações de poder econômico, um processo que foi evidenciado e acelerado com a crise de 2008.

Observa-se que, particularmente em relação ao Brasil, houve uma mudança na percepção. Até 2008 havia dúvidas se o B do BRIC realmente caberia nesta categoria de análise, uma vez que o país não apresentava os altos índices de crescimento econômico dos demais e não compartilhava com estes o poder militar, em particular a posse de armas atômicas. Mas, com o surgimento do agrupamento BRICS, essa dúvida foi superada.

21. No Brasil, o comunicado foi publicado pelo jornal *Valor Econômico* em 13 de abril de 2011. Ver também em: <<http://www.southafrica.info/global/brics/brics-080411.htm>>

O que nos interessa aqui é apresentar uma avaliação das perspectivas, além dos possíveis pontos acima da curva devido a questões conjunturais ou pelo fato de ter sido capaz de pegar carona na necessidade de parte do G7 de pactuar uma nova relação com a China. Inclusive considerando que a estratégia de inserção ativa brasileira agora carece daquele que havia se tornado um recurso poderoso, a própria figura do líder, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, à frente da diplomacia presidencial.²²

Neste aspecto, ressaltamos cinco pontos que nos parecem relevantes para a projeção de cenários de continuidade da discutida nova inserção do Brasil: o seu peso econômico crescente, o Pré-sal, a questão ambiental, a questão da produção de alimentos e exposição única do país diante da opinião pública mundial com a realização, em um curtíssimo espaço de tempo, dos dois maiores eventos televisionados do mundo, a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016).

7.1 A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL

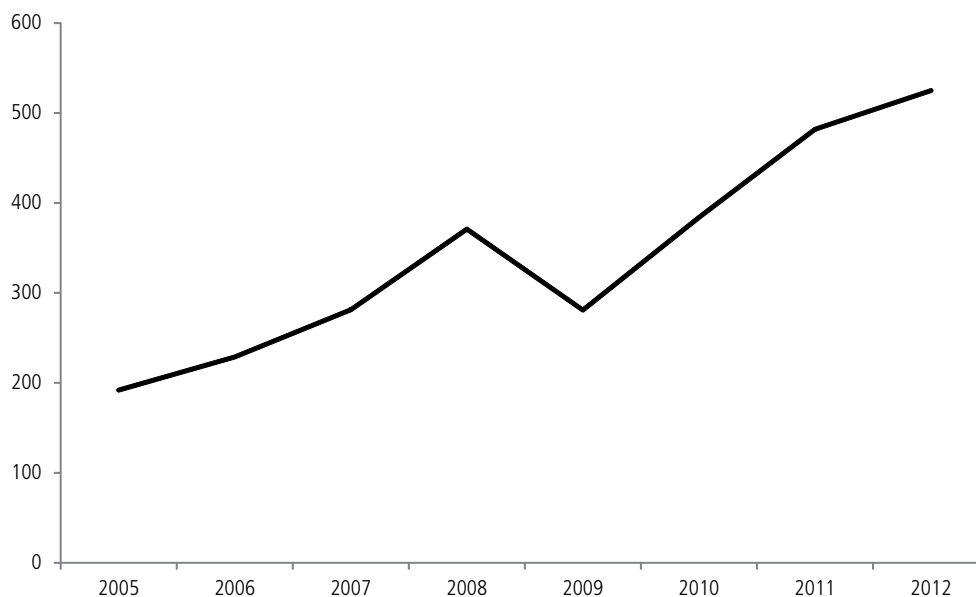
Os avanços obtidos com a política econômica desenvolvimentista por meio da aposta no mercado interno e diminuição lenta, gradual, mas constante das desigualdades, consideradas um empecilho histórico para a modernização do país, geraram uma oportunidade que chamou a atenção do capital internacional. Ao mesmo tempo, o Brasil ampliou significativamente sua base de exportação, embora cada vez mais especializado em *commodities*. De outro lado, gerou-se um mercado interno cobiçado, em grande parte referente a produtos manufaturados. O resultado é um aumento constante e expressivo da corrente comercial, interrompida pelo impacto da crise global, mas rapidamente retomada, como pode ser observado no gráfico 1. Os dados a respeito dos fluxos de IED direcionados para o Brasil vão na mesma direção. O *World Investment Report* 2011, da UNCTAD, mostra que o país atingiu o quinto lugar no *ranking* de atração destes fluxos, não obstante todas as supostas dificuldades para se fazer negócios no Brasil, apontadas anualmente pelo Relatório *Doing Business* do Banco Mundial.²³ O gráfico 2 mostra a trajetória recente e as expectativas do mercado referentes aos IEDs em bilhões de dólares. Com isso, a participação do país nos fluxos globais de IED pulou de 1,3% em 2006 e 2,2% em 2009 para 3,9% em 2010. A previsão do

22. Concordamos com a observação de Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 28) de que a diplomacia presidencial do governo Lula ainda não é suficientemente avaliada como promotora substantiva da política externa brasileira.

23. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil/>>

Banco Central do Brasil (BCB) para 2011, de US\$ 55 bilhões, é até maior que as expectativas do mercado e aponta 4,3% do fluxo global. Essa realidade deve permitir ao governo brasileiro reconhecer seu poder de barganha para pactuar com as empresas multinacionais um esforço maior para inovação e atração de centros de pesquisa e desenvolvimento (P&D).

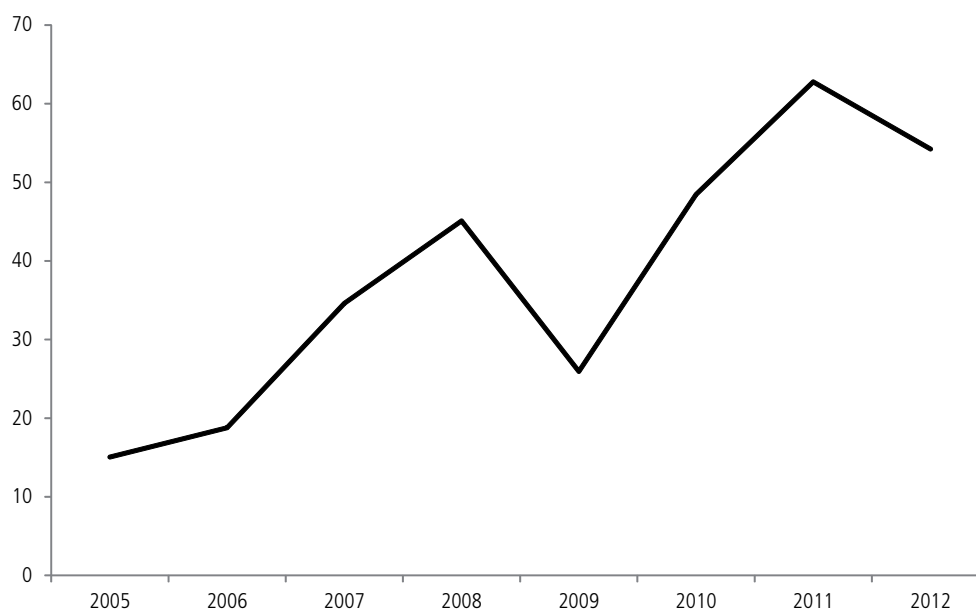
GRÁFICO 1
Corrente comercial do Brasil
(Em US\$ bilhões)



Fonte: BCB para os anos 2005 e 2010; Focus/Bradesco-DEPEC "Expectativas do mercado", agosto 2011, para os anos 2011 e 2012.

Não cabe, no âmbito deste trabalho, discutir os novos desafios que esta realidade coloca para o Brasil, como, por exemplo, o de gerenciar a conta de capitais, lidar com a tendência de valorização do real ou a necessidade de avançar rapidamente na qualificação da mão de obra local para aproveitar as oportunidades criadas.

GRÁFICO 2
Fluxo de investimentos externos diretos para o Brasil
 (Em US\$ bilhões)



Fonte: BCB para os anos 2005 e 2010; Focus/Bradesco-DEPEC "Expectativas do mercado, dezembro 2011" para os anos 2011 e 2012.

7.2 O PRÉ-SAL

É difícil afirmar o quanto da nova atração pelo Brasil já se deve ao Pré-sal, mas não há dúvida de que esta megadescoberta, por si, projeta o país de uma forma diferente nas próximas décadas. Não há ainda um levantamento a respeito da quantidade de petróleo e gás que o Pré-sal de fato representa, mas as estimativas variam entre 50 bilhões e 100 bilhões de barris.²⁴ O Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE) 2020/Ministério de Minas e Energia (MME, 2011), de meados de 2011, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) do MME, projetou um aumento da produção de petróleo, incluindo gás e a produção internacional, dos atuais 2 milhões de barris por dia (b/d) para 6,1 milhões b/d, o que daria uma capacidade de exportação de 3,2 milhões b/d em 2020.²⁵

A tabela 3 considera somente a produção de petróleo no Brasil, sem levar em conta a produção do gás equivalente e a produção no exterior por empresas brasileiras, mas estimando, além da produção em campos em operação e aquela dos recursos contingentes (descobertas,

24. Um barril equivale a 159 litros de petróleo.

25. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/PDEE/Forms/EPEEstudo.aspx>>

já concedidas e em avaliação), os recursos não descobertos em blocos exploratórios sob concessão e também o início da produção na área da União ainda não concedida.

TABELA 3
Produção de petróleo (em milhões b/d) e previsão futura – 2017-2020

| País | 1999 | 2009 | 2010 | 2017 | 2020 |
|----------------|------|------|-------|-------|------|
| Rússia | 6,2 | 10,0 | 10,27 | | |
| Arábia Saudita | 8,9 | 9,7 | 10 | | |
| Estados Unidos | 7,7 | 7,2 | 7,5 | | |
| Irã | 3,6 | 4,2 | 4,25 | | |
| China | 3,2 | 3,8 | 4 | | |
| Brasil | 1,1 | 2,0 | 2,14 | 3,824 | 6,09 |

Fontes: *British Petroleum Statistics* para os números dos outros países e EPE/MME para os números e previsões no Brasil.

A tabela 3 ilustra que o Brasil era em 2009 um *player* pequeno e voltado para o mercado interno, que ocuparia em 2020 o quarto lugar, na hipótese de nenhum dos países produtores aumentarem sua produção até lá. Também no que diz respeito às reservas, dependendo do tamanho do Pré-sal, o Brasil ocuparia entre o quinto e o oitavo lugar, somente atrás dos grandes e históricos *players* do Oriente Médio, da Rússia e da Venezuela, sendo que as reservas deste último país são compostas em larga escala pelo chamado petróleo *não convencional* (óleo ultrapesado).

A estimativa da Petrobras é que o *break-even point* do Pré-sal fique em torno de US\$ 35 por barril. Há fortes argumentos para sugerir que sua viabilidade seja garantida por dois motivos. Primeiro, apesar de estarmos entrando na fase de transição rumo a uma matriz energética de baixo carbono, este processo deve levar ainda algumas décadas e, nesse período, a necessidade dos países de economias emergentes, em particular China, Índia e Brasil, puxará a demanda para cima. Somente a demanda chinesa por petróleo aumentou de 4,48 milhões de b/d em 1999 para 7,7 milhões b/d em 2007 e 8,6 milhões em 2009, expansão muito superior a de sua produção interna.²⁶ Ao mesmo tempo há um esgotamento da produção em várias regiões do mundo, como é o caso de México, Mar do Norte e dos próprios Estados Unidos, país que ainda dispõe, em 2010, de uma produção em torno de 7 milhões b/d, mas apresenta uma demanda que supera 20 milhões b/d. O Pré-sal, como sendo a principal área de expansão da fronteira de produção de petróleo do mundo, está, portanto, na mira dos Estados Unidos e da China.

26. BP Statistical. Disponível em: <www.bp.com>

Uma estratégia de inserção soberana implica estabelecer um controle nacional sobre as decisões estratégicas e garantir que esta descoberta se transforme em uma grande alavanca do desenvolvimento nacional e, com isso, da projeção geopolítica do país. As mudanças no marco regulatório aprovadas em lei em 2010 tinham esse objetivo, mas representam somente o início e exigem ainda um debate amplo para o seu detalhamento e consolidação. Um dos pontos essenciais é garantir que o ritmo de exploração seja compatível com a capacidade de absorção do país no que diz respeito ao gerenciamento da entrada de moeda estrangeira sobre as contas externas, em particular a taxa de câmbio, e a administração dos recursos como extraorçamentários, não tanto por se tratar de um recurso finito, mas, sobretudo, por serem receitas altamente voláteis. Para responder a estes dois desafios, foram aprovadas as bases para a criação de, respectivamente, um Fundo Soberano e um Fundo Social. Por meio do Fundo Soberano, os recursos em dólares podem ser utilizados para operações internacionais sem passar pela internalização no país, por exemplo, para financiar IEDs brasileiros, crédito para exportação ou crédito para investimentos, com retorno para a economia doméstica, em particular na área de projetos infraestruturais na América do Sul. O Fundo Social deve garantir a canalização dos recursos obtidos por meio de captação da renda petrolífera por parte do Estado para áreas de alta prioridade para o desenvolvimento em médio e longo prazo.²⁷

Ao mesmo tempo, o critério de absorção se refere também à capacidade de ampliar e qualificar o parque produtivo para garantir que o crescimento da demanda da cadeia *upstream* (na exploração e, sobretudo, na produção) e as oportunidades *downstream* (nas atividades produtivas que utilizam o petróleo e gás como insumos, como é o caso da cadeia petroquímico-plástico) possam ser atendidas pela produção nacional, gerando emprego e renda no país e na região. Observa-se que o tamanho da demanda e sua consistência ao longo do tempo permite planejar investimentos em médio-longo prazo, gerando massa crítica para atender, em seguida, a demandas externas. Lembra-se que a produção *offshore* é a parte mais avançada tecnologicamente da produção de petróleo, e o Pré-sal, em particular, exige o desenvolvimento de alta tecnologia nas áreas de nanotecnologia e novos materiais. Não surpreende que tenha havido um movimento rápido por parte das empresas globais líderes em serviços de alta tecnologia para que

27. A Lei nº 12.351, sancionada em 22 de dezembro de 2010, menciona especificamente como destinação dos recursos as áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

o setor petrolífero instale capacidade de P&D no Rio de Janeiro, como é o caso da General Electric (GE), Schlumberger, International Business Machines (IBM), FMC Technologies, Baker Hughes, Halliburton, Tenaris Confab entre outros. O Pré-sal colocou o Brasil entre as prioridades destas companhias. Sem dúvida a atuação do Centro de Pesquisas da Petrobras (Cenpes), na Ilha do Fundão, e a ampliação das suas instalações, concluídas em 2010, são um fator crucial de atração. Com a ampliação, o Cenpes ocupará mais 300 mil metros quadrados, tornando-se um dos maiores centros de pesquisa aplicada do mundo.

Por último, mas não pouco relevante, o Pré-sal alimenta ainda a discussão sobre a estratégia de defesa e, em particular, a modernização da Marinha e da Aeronáutica. O Tratado de Montego Bay, de 1982, que estipula o direito exclusivo de exploração até 200 milhas náuticas da costa – (Zona Econômica Exclusiva (ZEE) –, e o reconhecimento do pleito brasileiro no que diz respeito a um adicional de 150 milhas náuticas referentes ao delineamento da Plataforma Continental brasileira (a Amazônia Azul), foi até meados de 2011 ratificado por 161 países, com exceção dos Estados Unidos. Do ponto de vista formal do direito internacional público, isso implica que, por enquanto, os Estados Unidos não reconhecem a soberania do Brasil sobre a área do Pré-sal. É neste contexto que deve ser analisada a parceria estratégica com a França para a compra de submarinos Scorpène e a cooperação para a construção do primeiro submarino nuclear. O mesmo vale para a modernização da força aérea, em particular a licitação dos caças de combate. Importante é reconhecer que o Pré-sal muda qualquer cenário futuro sobre a inserção do Brasil, colocando o país em outro patamar na geopolítica mundial, o que envolve, como apontado, grandes desafios, além de grandes oportunidades.

7.3 O BRASIL COMO POTÊNCIA AMBIENTAL

Nas cinco áreas que podemos identificar quando se discute a governança ambiental: mudanças climáticas, diversidade biológica, recursos genéticos, biossegurança e florestas, o Brasil, por seus recursos naturais, já seria um *player* relevante. Mas o resultado de estratégias adotadas no âmbito da busca de autossuficiência energética deu ao país uma vantagem comparativa e uma autoridade e influência nesse debate que tende a ocupar um espaço cada vez maior na agenda internacional (IPEA, 2010b).

O primeiro ponto a ser enfatizado é a matriz energética mais limpa. Dados da EPE mostram que o uso de fontes renováveis no Brasil é próximo a 45%, contra uma média mundial em torno de 14% (TOLMASQUIM; GUERREIRO; GORINI, 2007). Isso se explica pelo uso das hidrelétricas (energia) e do etanol (combustível e cogeração de energia), acrescentando-se mais recentemente um aumento significativo da energia eólica, embora ainda como fonte complementar.

O Brasil começou a ocupar o seu lugar em 1992, sendo anfitrião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), no Rio de Janeiro, ocasião na qual foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change). Desde o início, coerente com suas posições tradicionais e seus interesses como país em desenvolvimento, defendeu o princípio de “responsabilidades comuns, porém, diferenciadas”, baseado nas responsabilidades históricas dos países desenvolvidos, de um lado, e no direito ao desenvolvimento, de outro. Ao mesmo tempo, houve uma defesa de mecanismos de transferência de recursos para possibilitar aos países em desenvolvimento contribuir com os esforços de mitigação e adaptação. Por último, mas não menos importante, um cuidado muito grande na defesa da soberania, em particular no debate que envolve a floresta amazônica. O que era uma abordagem inovadora, reflexo de uma participação ativa na construção do regime de mudanças climáticas, tornou-se agora um obstáculo para o Brasil assumir maior liderança. Considerando as singularidades mencionadas, o país pode contribuir mais com a provisão desse bem público global (a estabilidade climática) sem sacrificar os seus interesses nacionais. A referência à responsabilidade histórica continua válida, mas muito mais interessante é o fato de o Brasil poder apontar a estrutura de fornecimento de energia limpa. Foi justamente esse debate que marcou o posicionamento do Brasil na véspera da COP 15, em Copenhague, em dezembro de 2009. O país tinha condição de assumir voluntariamente metas de redução ousadas, porque elas seriam focadas basicamente na redução do desmatamento, que tem um custo baixo. Aqui cabe enfatizar um fato relativamente pouco assimilado pelos formadores de opinião, e, conseqüentemente, pela opinião pública brasileira: o extraordinário êxito do Brasil na significativa redução do desmatamento na Amazônia no período 2005-2008, comparado com o período 2001-2004, que mantinha o ritmo alto da década anterior. Passou-se de uma média anual de desmatamento de 20 mil quilômetros quadrados para uma média anual de 13 mil quilômetros quadrados (VIOLA, 2010). Isso possibilitou uma redução das

emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil neste período de cerca de 20%, o que foi inédito no mundo. O Brasil tinha, portanto, tudo para se projetar como ator global e, de forma ativa, contribuir com o avanço das negociações, deixando para trás uma postura defensiva, presa a supostos interesses soberanos que não iriam sucumbir aos interesses externos. Houve uma mudança surpreendente. Na véspera da COP 15, em Copenhague, foi anunciada a nova posição do governo brasileiro pelos ministros do Meio Ambiente, Carlos Minc, e da Casa Civil, Dilma Rousseff. Para Viola (2010, p. 107), o novo posicionamento do governo brasileiro

(...) implica uma mudança na história da política externa climática do Brasil e uma derrota estratégica dos dois ministérios que definiram a posição do país entre 1996 e 2009 (o MRE e o MCT). É, em contrapartida, uma vitória do Ministério de Meio Ambiente, que vem contestando a posição tradicional desde 2006 e tem assumido posição muito incisiva de questionamento desde 2008.

O novo posicionamento, assumindo metas concretas de redução da emissão de GEE, foi codificado na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e significou, na visão do governo, uma redução de 36,1% a 38,9% em relação à sua projeção para 2020. Este posicionamento deveria estimular que outros países em desenvolvimento anunciassem objetivos semelhantes. O grande desafio que se coloca é evitar que o Pré-sal interrompa essa trajetória brasileira e que, ao contrário, as receitas geradas pela produção de petróleo sejam canalizadas de fato para que o país seja líder com tecnologias avançadas da passagem para uma economia de baixo carbono.

Em dezembro de 2011, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) divulgou os números do Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia Legal (Prodes), sistema do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) que monitora anualmente o desflorestamento, mostrando que o desmatamento na Amazônia atingiu os menores níveis desde 1988. A área desmatada de agosto de 2010 a julho de 2011 foi de 6,2 mil quilômetros quadrados. Caso esses números se consolidem, o Brasil terá cumprido as metas de redução do desmatamento assumidas na Conferência do Clima, em Copenhague, em 2009.²⁸

28. *Boletim em Questão*, nº 1.425, 7 dez. 2011.

A realização da Conferência das Nações Unidas em Desenvolvimento Sustentável Rio+20, em junho de 2012, deve intensificar o debate interno sobre a consolidação e continuidade da política de combate ao desmatamento. A conferência será também o momento para reafirmar o papel de destaque do Brasil nesta questão.

7.4 O BRASIL E A PRODUÇÃO ALIMENTAR

O país apresenta expressivo crescimento no comércio internacional do agronegócio, consolidando sua posição como um dos maiores produtores e exportadores de alimentos para mais de 200 países. O crescimento populacional e os processos de urbanização na África e Ásia devem pressionar a demanda por alimentos nas próximas décadas. Dados do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) de 2011 apontam um crescimento da população mundial de 6,9 bilhões em 2010, para 9,15 bilhões em 2050. Este crescimento está, em sua quase totalidade, concentrado em países em desenvolvimento. A FAO estima a necessidade de dobrar a produção de alimentos entre 2010 e 2050. A produção de alimentos continuará a ser, portanto, nas próximas décadas, um dos desafios mais importantes da humanidade.

Em 2010, o Brasil foi o segundo maior fornecedor no mercado internacional de alimentos, atrás apenas dos Estados Unidos, mas as projeções de crescimento indicam potencial para que o país se torne o maior fornecedor de proteína animal e vegetal do mundo. Estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) junto com a FAO (2010, p. 20) aponta o Brasil como o país com maior crescimento potencial da produção, estimado em 40% até 2019, usando como base a produção anual média no período 2007-2009. No caso dos Estados Unidos, a estimativa é de um crescimento de 10% no mesmo período.

A combinação do potencial de crescimento sustentável, com a perspectiva para ocupar o lugar do maior produtor e exportador do mundo, coloca o Brasil em uma posição de liderança em torno de uma das questões fundamentais para sobrevivência humana. A concentração do esforço de articulação para garantir a mencionada eleição de José Graziano da Silva, em junho de 2011, para o cargo de diretor-geral da FAO, foi acertada, e sua vitória expressa o reconhecimento da força do país na agricultura e na alimentação.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho tentou-se analisar a coerência do ativismo no campo das relações internacionais, com a busca de um novo projeto nacional desenvolvimentista. O que determina a inserção de um país, porém, não é somente as diretrizes da política externa, mas ainda condicionantes econômicos, sociais e políticos internos, e, sobretudo, a real correlação de forças internacionais. A crise financeira de 2008 revelou com clareza os avanços obtidos pelo Brasil que lhe permitiram reagir, dando continuidade à prioridade do governo na área de geração de emprego e distribuição de renda. Ao mesmo tempo, a crise mostrou a gradual alteração das relações de forças internacionais nas estruturas econômicas, abrindo, com isso, uma real possibilidade de buscar maior espaço para o Brasil, junto com os demais países de renda média, nas estruturas de governança internacional. Isso já gerou uma série de novos desafios para o Brasil no que diz respeito à necessidade de adequação do arcabouço institucional e às qualificações necessárias para aproveitar as novas oportunidades e ocupar com prioridade os novos espaços conquistados.

Por último, conforme argumentado, houve uma mudança significativa na percepção do país no mundo, muito além da mencionada obtenção do *investment grade* em 2008. Surge agora uma oportunidade única para o Brasil de dialogar com o imaginário da opinião pública mundial ao realizar, em curto espaço de tempo, a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016), os dois eventos com maior audiência global via televisão e internet.

Qualquer avaliação dos cenários a médio-longo prazo e as possíveis estratégias de inserção internacional devem, porém, levar em conta um conjunto de recursos estratégicos do qual o país começou a dispor, o Pré-sal, a capacidade de produção de alimentos e os ativos ambientais. Pode-se não reconhecer esses recursos como *hard power*, mas, com certeza, considerando sua relevância para a economia mundial, não se trata de *soft power*, fugindo, portanto, da classificação de Nye Junior (2004).

As implicações geopolíticas do uso desses recursos dependerão novamente de condicionantes externos, mas igualmente das diretrizes para o seu gerenciamento e, em particular, da forma como serão subordinados ou não a uma estratégia de desenvolvimento debatida e compartilhada pelos vários setores da sociedade. As várias opções e suas implicações geopolíticas devem ser objeto de futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, 2007.
- BARBOSA, N.; SOUZA, J. A. P. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: GARCIA, M. A.; SADER, E. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- ERBER, F. S. **Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Brasília: Cepal/Ipea, 2010 (Textos para Discussão).
- GUIMARÃES, S. P. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HIRST, M. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina. **Pensamiento Iberoamericano**, n. 8, 2011.
- _____.; LIMA, R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, 2010 (Especial).
- IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**. Brasília: Ipea, 2010a.
- _____. **Inserção internacional brasileira**: temas de política externa. Livro 3, v. 1. Brasília: Ipea, 2010b.
- JAYME, E.; CROCCO, M. (Org.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAMPREIA, L. F. Agenda para a política externa no Governo Dilma. **Interesse Nacional**, ano 4, 13. ed., abr./jun. 2011.
- LANGEVIN, M. Gravity and turbulence: United States-Brazil relations under Obama and Lula. **American Diplomacy**, June 2010.
- MAIOR, L. A. P. S. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, 2004.
- MME. **Plano decenal de expansão de energia 2020**. Brasília: MME/EPE, 2011.
- MRE. **Balanco de política externa 2003-2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>

NYE JUNIOR, J. S. **Soft power: the means to success in the world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OCDE/FAO. **Agricultural outlook 2010-2019**. OCDE, 2010.

PUTIN, V. **Prepared remarks at 43rd Munich conference on security policy**. Munchen, 10 Feb. 2007.

TOLMASQUIM, M. T.; GUERREIRO, A.; GORINI, R. Visão prospectiva da matriz energética brasileira: energizando o desenvolvimento sustentável do país. **Revista Brasileira de Energia**, v. 13, n. 1, 2007.

UNCTAD. **World investment report 2011. Non-equity modes of international production and development**. New York/Geneva, 2011.

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 2, ago. 2010.

VIZENTINI, P. G. F. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALSTON, L.; MUELLER, B. **Brazilian development: this time for real?** CESifo Forum, Jan. 2011.

GARCIA, M. A. Respostas da política externa brasileira às incertezas do mundo atual. **Interesse Nacional**, ano 4, 13. ed., abr./jun. 2011.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Cristina Celia Alcantara Possidente

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

