

35° Encontro Anual da Anpocs

GT 28 – Política Internacional

O Brasil ocupa seu lugar no mundo

Giorgio Romano Schutte

São Paulo, agosto 2011

O Brasil ocupa seu lugar no mundo

1. Introdução

Uma das grandes novidades dos últimos anos foi o vigor com que o Brasil se articulou para assumir 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. Considerando ser o quinto em população e território e 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 o levou a passar mais de um oitavo de seu tempo durante os dois mandatos (2003-2010) fora do país¹.

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 Ong Contas Abertas, o presidente ficou 470 dias em viagens oficiais fora do país. Ver <http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=377>.

2. Reafirmação da autonomia

A busca da elevação do perfil 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 desenvolvimento². 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 (idem, 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: “*No meu governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, **um instrumento do desenvolvimento nacional***” (negrito nosso).

Podemos aqui fazer um paralelo com a política externa independente identificada com a figura de San Tiago Dantes no governo João Goulart, quando houve uma busca de articulação internacional com os demais países em desenvolvimento para mudar o quadro legal multilateral em favor da ampliação das condições de desenvolvimento, culminando na criação da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento

² Ver a respeito desse debate o clássico de Fernando Henrique Cardoso e Enzo 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.

(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 (em inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*, Gatt; 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 maior inserção soberana 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 EUA.

3. Brasil- EUA

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 EUA 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 EUA, 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 EUA e seus aliados pela guerra, o que o transformou em um dos pólos 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 EUA 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 lembrar em

detalhes em vários atos públicos posteriores, entre os quais o Dia do Diplomata, em 2010:

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: 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 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. A outra face dessa política foi, por exemplo, a insistência do Brasil em incluir os EUA 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 EUA 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 EUA, 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 mercados⁴. Em termos mais gerais houve ainda a formalização, em março de 2010, do Diálogo de Parceria Global entre os ministérios de relações exteriores dos dois países.

Em seu estudo sobre as relações entre o Brasil e os EUA, Langevin (2011) 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 Diretos dos EUA para o Brasil. Ambos cresceram de forma consistente em números

⁴ Em meados de 2011 essa cooperação foi incorporada ao Diálogo Estratégico de Energia, que, além de biocombustíveis, trata de outras energias renováveis, petróleo, gás natural, eficiência energética e energia nuclear.

absolutos no período de 2003 até crise de 2008, não obstante a estratégia de diversificação do Brasil (Langevin, 2011, p.7/8) ⁵.

Sem dúvida, nas questões de segurança, os EUA 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 EUA ao golpe de Honduras, em junho de 2009; a atuação unilateral dos EUA 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 EUA 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 (TNP).

4. Por um multilateralismo propositivo

A repactuação da relação com os EUA pode ser analisada no contexto de uma política em defesa de um multilateralismo propositivo. Essa defesa do multilateralismo baseado na igualdade jurídica dos Estados é uma marca histórica da política externa brasileira e foi nesse intuito que o país aderiu 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-

⁵ O autor usou dados oficiais do governo dos EUA disponíveis no <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html>.

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 de bandeiras de reforma das estruturas de governança internacional e uma ordem internacional menos desigual (IPEA, 2010, 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 interna. A diferença se dá, portanto, nas diretrizes e 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 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 pólo, 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 integração física, energética e no campo da defesa. Mas há também articulações fortes no campo da saúde e o 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 na 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. Este movimento tem o potencial de estabelecer uma integração produtiva considerada fundamental para o avanço do processo de integração no Mercosul e na América dos Sul como um todo, desde que devidamente articulado com as políticas públicas regionais.

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 foi fundamental para colocar o continente num outro patamar nas relações externas brasileiras e na percepção da opinião pública. 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 Especial de

Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir). 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, a história afro-brasileira, entrou no currículo obrigatório das escolas. A relação que se buscou com a África é, portanto, exemplo da relação direta entre políticas públicas nacionais e a estratégia de inserção internacional.

A nova relação com a África foi expressa num crescimento significativo do comércio 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 de Cooperação Brasileira (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, 2010). 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 contribuindo com a instalação, em Moçambique, de uma fábrica para a produção de medicamentos antirretrovirais. 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 as 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 abertura 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 da abertura para 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 a um mundo menos assimétrico, com mais oportunidades para todos. Nessa perspectiva, houve, já em 2003, a mencionada articulação na OMC e chamado Foro IBAS (Índia, Brasil, África do Sul, ou IBSA, na sigla em inglês), que constituiu uma articulação mais permanente com África do Sul e Índia, 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. Com a Índia, Alemanha e o Japão, o Brasil se articulou no G-4 para a reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (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 árabe⁶. 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

⁶ Neste assunto a resistência foi muito grande e, depois da saída do chanceler Gerhard Schroeder, a Alemanha diminuiu o seu interesse. De outro lado, a Índia conseguiu, durante a visita do presidente Barack Obama, no final de 2010, o apoio dos EUA, dentro do jogo político sino-americano.

(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 extremamente valioso da ação para a sociedade brasileira foi a participação destes 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*”.

5. A defesa de uma reforma do sistema multilateral

O balanço da política externa no período de 2003 a 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 abaixo, referente a trechos dos discursos proferidos na tradicional abertura anual da Assembleia-Geral da ONU.

Quadro: 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	<i>“O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das nações”.</i>
19 de setembro de 2006	<i>“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”.</i>
25 de setembro de 2007	<i>“A construção de uma nova ordem internacional não é uma figura de retórica, mas um requisito de sensatez”.</i>
23 de setembro de 2008	<i>“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”.</i>
23 de setembro de 2009	<i>“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 faliu 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.”</i>

Como discutido, o denominador comum aos vários esforços de articulação com outros países, tanto no interior de estruturas formais quanto à 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 está mais em pauta. O que ficou é a contestação da assimetria que reforça a concentração de riqueza e 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 mostrar que os países até recentemente considerado 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, em Porto Alegre, e do Fórum Econômico Mundial, 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 EUA 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*”⁷. 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

⁷ <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>.

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 avançarem⁸. 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-governamentais⁹. 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 formas¹⁰. 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 é a toa que, após várias tentativas fracassadas de transformar a projeção internacional do Brasil em ocupação concreta de postos de lideranças, o sucesso se deu justamente na Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agricultural Organisation*, FAO), com a eleição, em 2011, de José Graziano para o cargo de secretário-geral.

A pauta do combate à fome e à pobreza que marcou a prioridade nacional representou, no âmbito internacional, elemento central para apontar a necessidade de se repensar a ordem internacional. Apareceu, inclusive, no questionamento dos subsídios por parte da União Européia e dos EUA 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 pólos do

⁸ 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.

⁹ <http://www.leadinggroup.org/rubrique173.html>

¹⁰ Podemos 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 à expansão do financiamento para agricultura familiar e programas de alimentação escolar, entre outros.

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 focam 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*”¹¹. 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 a entidade já perdeu o encanto com o qual foi recebida ao nascer, em novembro de 2008, e ainda na ocasião do seu batismo, em menos de um ano, como “*o principal foro para debate de temas econômico-financeiros*”.

Para o Brasil, a crise de 2008, que deu origem ao G20, chegou num momento que permitiu combinar a *virtu* 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*¹. Não só 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

¹¹ O Valor Econômico, Caderno EU&Fim de Semana, 10 de junho de 2011.

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 ousadas anticíclicas 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, 2010). O Brasil reagiu de forma propositiva à crise, inclusive economicamente, gerando já em 2009 cerca de um 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.

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 União Europeia houve uma pressão redobrada para a realização de um encontro dos líderes, e o presidente 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 subrepresentação 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 EUA e alguns países europeus (Irlanda, Espanha).

A dupla transformação do G-7 e G20 ministerial na Cúpula do G-20 permitiu ao Brasil, de 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 pulou de 18º para 10º lugar. Ou, de forma geral, incluir na pauta do G-20 assuntos relacionados aos desafios para o desenvolvimento sustentável, além da crise financeira, como o trabalho decente.

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, 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 IFI's 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 o surgimento do Bric e incluir a 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 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:

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.

Neste espírito, a Rússia organizou, em junho de 2009, na cidade de Ecaterimburgo, 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-chaves para superar a crise global. Foi na 2ª reunião, em Brasília, em abril 2010, que o Brasil convidou também a África do Sul ao fazer coincidir a realização do evento com a realização da Cúpula do Ibas (Índia, Brasil, África do Sul, Ibsa, no anacronismo inglês). 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 integrante 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*”¹².

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 da bomba atômica. Mas, com o surgimento do agrupamento Brics, essa dúvida foi superada.

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.

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 alimentação e exposição única do

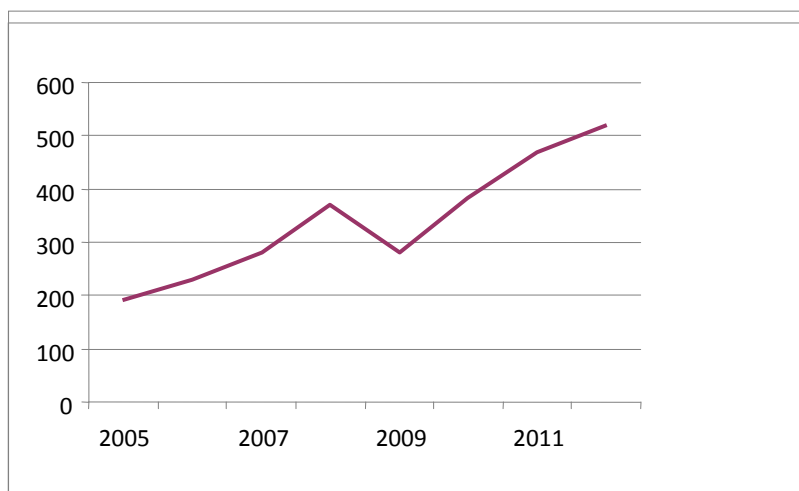
¹² No Brasil, o comunicado foi publicado pelo jornal Valor Econômico, em 13 de abril de 2011. Ver também <http://www.southafrica.info/global/brics/brics-080411.htm>.

país diante da opinião pública mundial com a realização, em um curtíssimo espaço de tempo, dos dois maiores eventos televisionados do mundo.

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.

Gráfico 1: Corrente comercial do Brasil em bilhões de US\$

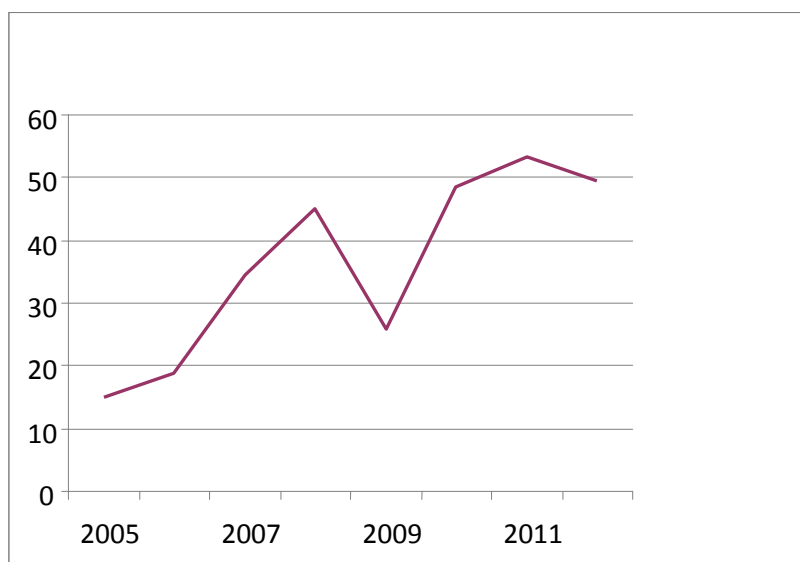


Fonte: Bacen para os anos 2005-2010; Focus/Bradesco-Depec “Expectativas do mercado, agosto 2011” para os anos 2011 e 2012.

Os dados a respeito dos fluxos de Investimentos Externos Diretos (IED) direcionados para o Brasil vão na mesma direção. O *World Investment Report 2011*, da Unctad, mostra que o país atingiu o 5º 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 Mundial¹³. O gráfico 2 mostra a trajetória recente e as expectativas do mercado referentes aos IED em bilhões de US\$.

Gráfico 2: Fluxo de Investimento Externos Diretos para o Brasil em bilhões de US\$



Fonte: Bacen para os anos 2005-2010; Focus/Bradesco-Depec “Expectativas do mercado, agosto 2011” para os anos 2011 e 2012

Com isso, a participação do Brasil nos fluxos globais pulou de 1,3% em 2006 e 2,2% em 2009 para 3,9% em 2010. A previsão do Banco Central para 2011, de US\$ 55 bilhões, é até maior que as expectativas do mercado e aponta 4,3% do fluxo global.

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.

7.2 O Pré-Sal

É difícil afirmar o quanto da nova atração do Brasil já se deve ao pré-sal, mas não há dúvida de que esta mega-descoberta, por si, projeta o país de uma forma diferente nas próximas décadas. Não há ainda um levantamento a respeito da quantidade de petróleo e

¹³ <http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreconomies/brazil/>.

gás que o pré-sal de fato representa, mas as estimativas variam entre 50 a 100 bilhões de barris¹⁴. O *Plano Decenal de Expansão de Energia 2020* (PDE), de meados de 2011, projetou um aumento da produção de petróleo, incluindo gás e a produção internacional, dos atuais 2 milhões de barris por dia para 6,1 milhões de barris por dia, o que daria uma capacidade de exportação de 3,2 milhões de barris por dia em 2020¹⁵.

A tabela a seguir considera somente a produção de petróleo no Brasil, sem, portanto, considerar a produção do gás equivalente e a produção no exterior por empresas brasileiras.

Tabela 1: Produção de petróleo em milhões de barris por dia

País	1999	2009	2017	2020
Rússia	6,2	10		
Arábia Saudita	8,85	9,7		
EUA	7,7	7,2		
Irã	3,6	4,2		
China	3,2	3,8		
Brasil	1,1	2	3,4	3,95

Fonte: EPE/MME

A tabela 1 ilustra que o Brasil, atualmente um player pequeno e voltado para o mercado interno, ocuparia em 2020 o quinto lugar, na hipótese de nenhum dos países produtores aumentarem sua produção atual até lá. Também no que diz respeito às reservas, dependendo do tamanho real do pré-sal, o Brasil ocuparia entre o 5º e o 8º lugar, somente atrás dos grandes e históricos players do Oriente Médio, Rússia e Venezuela, sendo que as reservas deste último país são compostas em larga escala pelo chamado petróleo *não-convencional* de óleo ultra-pesado.

A estimativa da Petrobras é que o *break-even point* do pré-sal fique em torno de US\$ 45 por barril. Há fortes argumentos para sugerir que a viabilidade dele seja garantida por dois motivos. Primeiro, apesar de estarmos entrando na fase de transição rumo a uma

¹⁴ 1 barril é 159 litros de petróleo.

¹⁵ <http://www.epe.gov.br/PDEE/Forms/EPEEstudo.aspx>.

matriz energética de baixo carbono, este processo deve levar ainda algumas décadas e, nesse período, a necessidade dos países de economias emergentes, em particular a China, Índia e o Brasil, puxará a demanda para cima. Somente a demanda chinesa por petróleo aumentou de 4,48 milhões de b/d para 7,7 milhões b/d em 2007 e 8,6 milhões em 2009, aumento muito superior ao de sua produção interna¹⁶. Ao mesmo tempo há um esgotamento da produção em várias regiões do mundo, como é o caso do México, o Mar do Norte e os próprios EUA, 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 EUA e da China.

Uma estratégia de inserção soberana implica estabelecer um controle nacional sobre as decisões estratégicas e garantir que esta descoberta se transforme um grande alavanque 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 dólares sobre as contas externas, em particular o câmbio, e a administração dos recursos como extra-orçamentários, 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 IED brasileiros, crédito para exportação ou crédito para investimentos, com retorno para a economia brasileira, 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 prazo¹⁷.

¹⁶ BP statistical.

¹⁷ A lei 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.

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, 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 o setor petrolífero para instalar capacidade de Pesquisa e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, como é o caso da General Electric (GE), Schlumberger, IBM, FMC Technologies, Baker Hughes, Halliburton, Tenaris Confab entre outros. O pré-sal colocou o Brasil entre as prioridades destas companhias.

Por último, mas não ponto de pouca relevância, 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 (a Zona Econômica Exclusiva, ZEE) e o reconhecimento do pleito brasileiro no que diz respeito 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 EUA. De ponto de vista formal do direito internacional público, isso implica que, por enquanto, os EUA 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 auto-suficiência 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 Empresa de Pesquisa-EPE (Tomalsquim, 2007), mostram que o uso de fontes renováveis no Brasil é próximo a 45%, contra uma média mundial em torno de 14%. Isso se explica pelo uso das hidrelétricas (energia) e o 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, no Rio de Janeiro em 1992, 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 parecia ser uma abordagem inovadora, reflexo de uma participação ativa na construção do regime de mudanças climáticas, tornou-se na verdade 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 20mil km² para uma média anual de 13mil km² (Viola, 2010) . Isso possibilitou uma redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) do Brasil neste período de cerca 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 curto prazo, a realização da *Conferência das Nações Unidas em Desenvolvimento Sustentável Rio + 20*, em meados 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 Brasil 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, 2011) apontam um crescimento da população mundial de 6,9 bilhões, em 2010, para 9,15 bilhões, em 2050. Este crescimento está, em quase sua 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 dos EUA, 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 OCED junto com a FAO (2010, p. 20) aponta o Brasil como o país com maior crescimento da produção, estimado em 40% até 2019, usando como base a produção anual média no período de 2007 a 2009. No caso dos EUA, a estimativa é de um crescimento de 10% no mesmo período.

A combinação do potencial de crescimento sustentável, com potencial 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, 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 alimentação.

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 determinado somente pelas diretrizes da

política externa, mas depende ainda de condicionantes econômicos, sociais e políticos internos, e, sobretudo, da 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.

Qualquer avaliação dos cenários a médio-longo prazo e as possíveis estratégias de inserção internacional deve, 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 (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.

Por último, conforme argumentado, houve uma mudança grande na percepção do país no mundo, muito além da mencionada obtenção do *investment grade* em 2008. Surge agora uma oportunidade única para o Brasil 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.

Dr. Giorgio Romano Schutte, Professor da Universidade Federal do ABC (UFABC), pesquisador visitante do IPEA

Bibliografia

Almeida, Paulo Roberto. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. *Revista Brasileira de Política Internacional* , nº 50 (2), 2007.

Barbosa, Nelson; Souza, José Antônio Pereira. A inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda. *In: Garcia, Marco Aurélio e Sader, Emir (Org) Brasil entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010.

Erber, Fabio S. *Convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política*. Textos para discussão Cepal/IPEA. Brasília, 2010.

Garcia, Marco Aurélio. Respostas da Política Externa Brasileira às Incertezas do Mundo Atual. *Interesse Nacional*, Ano 4, Edição 13, Abril a Junho de 2011.

Guimarães, Samuel Pinheiros. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

Hirst, Mônica. Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina. *Pensamiento Iberoamericano*, número 8, 2011.

IPEA. *Cooperação Brasileiro para o Desenvolvimento Internacional*. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. *Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa*. Livro 3, Volume 1. Brasília: IPEA, 2010b.

Lafer, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo : Perspectiva, 2001.

Lampreia, Luiz Felipe. Agenda para a Política Externa no Governo Dilma. *Interesse Nacional*, Ano 4, Edição 13, Abril a Junho de 2011.

Langevin, Mark. Gravity and Turbulence: United States-Brazil Relations under Obama and Lula. *American Diplomacy*. June, 2010.

Maior, Luiz A. P. Souto. A crise do multilateralismo econômico e o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 47 (2), 2004.

Ministério de Minas e Energia/ Empresa de Pesquisa Energética. *Plano Decenal de Expansão de Energia 2020*. Brasília: MME/EPE, 2011.

Ministério de Relações Exteriores. Balanço da Política Externa 2003-2010. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>

Nye, Joseph S. Jr. *Soft Power: The means to Success in the World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.

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

Putin, Vladimir. Prepared Remarks at 43rd Munich Conference on Security Policy. Munchen, 10 de fevereiro 2007.

Silva, Luiz Inácio Lula da Silva. 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>

Silva, Luiz Inácio Lula da Silva. Discurso de posse no Congresso Nacional, 02/01/2003 disponível em <http://prod.midiaindependente.org/pt/blue/2003/01/44633.shtml>

Tolmasquim, Mauricio Tiomno, Guerreiro Amilcar, Gorini, Ricardo. Visão Prospectiva da Matriz Energética Brasileira: Energizando o desenvolvimento sustentável do país. *Revista Brasileira de Energia*, Vol. 13, N o 1, 2007.

UNCTAD. *World Investment Report 2011. Non-Equity Modes of International Production and Development*. UN, New York/Geneva, 2011.

Vizentini, Paulo G.F. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.