

ISSN 2238-6262

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais
Brazilian Journal of Strategy & International Relations

Brazilian Foreign Policy and
South-South Cooperation

AUS-TRAL



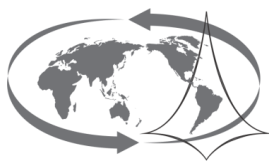
v.1, n.2, Jul/Dec 2012

ISSN 2238-6262

AUSTRAL

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais

Brazilian Journal of Strategy & International Relations



Brazilian Foreign Policy and South-South Cooperation

Porto Alegre, n.1, v.2 | Jul/Dez. 2012



This work was supported by IPEA, a research and development entity of the Brazilian Government, and by the Government of Rio Grande do Sul.

O presente trabalho foi realizado com o apoio do IPEA, entidade do Governo Brasileiro voltada para a pesquisa e desenvolvimento, e do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.



ABOUT THE JOURNAL

AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations is an essentially academic vehicle, linked to the International Strategic Studies Doctoral Program (PPGEEI) of the Faculty of Economics (FCE) of the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) and to the Brazilian Center for International Relations and Strategic Studies (NERINT) – a research center of the Latin American Institute for Advanced Studies (ILEA/UFRGS). Its pluralist focus aims to contribute to the debate on the international political and economic order from the perspective of the developing countries.

The journal publishes original articles and book reviews in English, Portuguese or Spanish about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to developing countries and the South-South relations, their security issues, the economic, political and diplomatic development of emerging nations and their relations with the traditional powers. The journal's target audience consists of researchers, specialists and postgraduate students of International Relations.

The journal will try, through its publication policy, to ensure that each volume has at least one author from each of the great southern continents (Asia, Latin America, Africa), in order to stimulate the debate and the diffusion of the knowledge produced in these regions. All of the contributions will be subjected to a scientific review.

SOBRE A REVISTA

AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais é um veículo essencialmente acadêmico, ligado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS e ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais – NERINT, Centro de pesquisa do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS. O enfoque pluralista está vinculado à contribuição para o debate sobre a transição da ordem política e econômica internacional, a partir de uma perspectiva dos países em desenvolvimento.

A revista publica artigos e resenhas inéditos nos idiomas inglês, espanhol e português cuja temática se situe na área das relações internacionais, com ênfase na política internacional dos países em desenvolvimento e que tenham como foco principal as Relações Sul-Sul, as questões de segurança, o desenvolvimento econômico, político e diplomático das nações emergentes e suas relações com as potências tradicionais. Tem como público alvo pesquisadores, especialistas e pós-graduandos da área de Relações Internacionais.

A Revista Austral procurará, na sua política de publicação, que cada número conste de, ao menos, um autor de cada grande continente austral (Ásia, América Latina, África) com vistas a estimular o debate e a articulação de conhecimento produzido nestas regiões. Todas as contribuições são submetidas à avaliação científica.

Editorial Board *Equipe Editorial*

Editor *Editor Chefe*

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Deputy Editor *Editor Adjunto*

Marco Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editorial Board *Comitê Editorial*

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Érico Esteves Duarte (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos da América)

Marcelo Milan (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Ruchita Beri (Institute for Defence Studies and Analyses, Índia)

Edition Assistant *Assistente de Edição*

Guilherme Ziebell de Oliveira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Editorial Committee *Conselho Editorial*

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antônio Carlos Lessa (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Russian Academy of Sciences, Rússia)

Carlos Aurélio Pimenta de Faria (Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Hüseyin Bağcı (Middle East Technical University, Turquia)

Ilter Turan (Istanbul Bilgi University, Turquia)

José Ariosa Pérez (Universidad de la Habana, Cuba)

Liu Youfa (China Institute of International Studies, China)

Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)

Luis Augusto Estrella Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Maria Regina Soares de Lima (IESP, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Melissa H. Conley Tyler (Australian Institute of International Affairs, Austrália)

Monica Hirst (Universidad Torcuato di Tella, Argentina)

Nikolai Mikhailov (Russkiy Mir Foundation, Rússia)

Sean W. Burges (Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália)

Contact *Contato*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Phone: +55 51 3308.3963 Fax: +55 51 3308.3963 Email: austral@ufrgs.br

Volume 1, Número 2 (Jul/Dez 2012)

Editorial.....	7
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
Apresentação.....	9
<i>Amado Luiz Cervo</i>	
As Lições da Experiência do Euro.....	15
<i>Richard Griffiths</i>	
O Brasil na Atual Ordem Mundial.....	37
<i>Amado Luiz Cervo</i>	
Neodesenvolvimentismo e a Busca de uma nova Inserção Internacional.....	61
<i>Giorgio Romano</i>	
O Ensino e a Pesquisa sobre Política Externa no campo das Relações Internacionais do Brasil.....	99
<i>Carlos Aurélio Pimenta de Faria</i>	
O Brasil diante da Ascensão Chinesa: os Riscos da Especialização Regressiva.....	135
<i>André Cunha, Marcos Lélis, Julimar Bichara e Manuela de Lima</i>	
O Impacto da Crise Internacional no Comércio do Brasil com os BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul).....	177
<i>André Luiz Reis da Silva, Luiza Peruffo</i>	
A Mídia e a Política Externa no Brasil de Lula	211
<i>Guilherme Casarões</i>	
Desenvolvendo a partir do Sul: Cooperação Sul-Sul no jogo de Desenvolvimento Global.....	237
<i>Sean Burges</i>	
Da Globalização Colonial à Pós-Globalização Colonial: O Não Alinhamento e Cooperação Sul-Sul	265
<i>Aditya Mukherjee</i>	
Partners	289
Submission Standards	293

*The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.
A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.*

EDITORIAL

Paulo Fagundes Visentini¹

A *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais* é a primeira revista acadêmica brasileira da área a ser editada inteiramente em inglês em versão impressa (e bilíngue português-inglês no formato eletrônico), como forma de ampliar o diálogo com os acadêmicos estrangeiros. Seu primeiro número analisou a crise e as transformações do sistema internacional, atraindo principalmente autores estrangeiros, como estímulo ao intercâmbio com outras instituições. Agora, em seu segundo número, a AUSTRAL enfoca a Política Externa Brasileira e a Cooperação Sul-Sul, redigida principalmente por autores brasileiros e apresentada pelo Professor Amado Luiz Cervo, o Decano deste tema, o que muito nos orgulha.

São analisados aspectos políticos, numa perspectiva bastante original, econômicos, como os sucessos e riscos no comércio com os demais emergentes, e também impactos internos, como o papel dos meios de comunicação e o ensino da disciplina no Brasil. Um acadêmico indiano e outro australiano apresentam perspectivas aprofundadas sobre a Cooperação Sul-Sul, mas este número inicia com um tema da máxima atualidade e importância, a crise do Euro, redigido por um especialista europeu.

Assim, a ampla aceitação obtida quando do seu lançamento, agora se consolida e aprofunda com a edição de seu segundo número. A AUSTRAL foi oficialmente lançada durante o Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREI), evento realizado em Porto Alegre pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de

¹ Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Professor Titular do curso de Relações Internacionais. Pós-Doutorado pela London School of Economics e pesquisador do CNPq. (paulovi@ufrgs.br)

Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e pelo Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint/Ilea/Ufrgs). O evento contou com a presença de conferencistas de todas as nações do BRICS, além de latino-americanos.

Desta forma a Revista, desde sua concepção, está ligada à intensa atividade de ensino de pós-graduação e pesquisa, plenamente integrada aos grandes debates contemporâneos dos estudos estratégicos e de relações internacionais.

Gostaríamos, mais uma vez, de agradecer o apoio financeiro do IPEA para a publicação deste segundo número e à Coordenação de Relações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul pelo apoio à distribuição nacional e internacional, bem como à Gabriela Perin pelas traduções, Airton Martins, Livi Gerbase e Pedro Alt pela revisão das traduções e, especialmente à Guilherme Ziebell de Oliveira, nosso dedicado Assistente de Edição.

Paulo Fagundes Visentini
Editor

APRESENTAÇÃO: A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL

Amado Luiz Cervo¹

Os estudiosos da política exterior do Brasil transitaram da antiga história diplomática, pela história da política exterior, para chegar à inserção internacional do país. O conceito de inserção envolve três componentes: a negociação diplomática, a política exterior que lhe agrega valores e interesses nacionais e o movimento dos atores não governamentais que agem externamente em busca de interesses específicos. A partir desse conceito de inserção, a análise paradigmática permite distinguir quatro impulsos históricos, os chamados paradigmas, a condicionar a funcionalidade da política exterior: trata-se dos modelos primário-exportador da Independência a 1930, desenvolvimentista de 1930 a 1989, o neoliberalismo da década de 1990 e o que denominamos de Estado logístico, no século XXI.

Quando a Universidade incorpora a área de ensino e pesquisa de relações exteriores do país, desde os anos 1970, multiplicam-se os estudos, até então reservados antes de tudo à indagação do corpo diplomático. Embora seja possível fazê-lo, raramente os estudiosos isolam em suas análises um dos três componentes da inserção. Isso ocorre porque, nessas últimas décadas, revelaram-se claros e perceptíveis não somente os nexos estreitos entre diplomacia, política exterior e relações internacionais do país, como também a ascensão da sociedade e a nova relação entre sociedade e Estado.

¹ Professor Titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Emérito. Pesquisador Sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq (alcervo@unb.br).

O desenvolvimento a promover submete a si o impulso nacional desde a ascensão de Getúlio Vargas, nos anos 1930. O desenvolvimento haveria de ser tocado pela via da industrialização como *ratio* de longo prazo, mas foi concebido diversamente pelos dirigentes ao longo do tempo, quanto a mecanismos, etapas, modo de relacionar interno e externo e maturidade do processo. Liberais de todas as décadas concebiam o desenvolvimento, prioritariamente, como responsabilidade externa de nações mais avançadas, que haveriam de acoplar-se ao desígnio nacional com capitais, empreendimentos e tecnologias. Nacionalistas de todos os tempos o concebiam, prioritariamente, como responsabilidade interna, a ser tocado por meio de insumos próprios. Dependentistas e independentistas dividiam desse modo a opinião em duas correntes, as quais disputavam o poder, ou seja, o Estado.

Extraindo força dessas duas correntes, a liberal e a autonomista, a formação nacional do Brasil resultou equilibrada, liberal e nacional, aberta e autônoma, vinculada ao mundo e de curso próprio. Diplomacia, política exterior e relações internacionais seguiram condicionando-se crescentemente, ao longo das décadas, de tal sorte que a inserção resultasse com a marca do equilíbrio.

Um dos primeiros requisitos desse modelo haveria de ser a autonomia da política exterior, sem a qual a estratégia de desenvolvimento escaparia do controle nacional. Concebida como autonomia decisória, já nos anos 1930, a política exterior pautou-se, não obstante, pela cooperação com o exterior e pelo não-confrontacionismo. Por óbvio, liberais tendiam à subserviência decisória e à inserção dependente, tanto quanto nacionalistas ao confronto e ao isolamento. Mas a filosofia do equilíbrio acabou prevalecendo ao longo do tempo. Em suma, o cálculo político haveria de incluir a reciprocidade dos benefícios da inserção ao considerar interesses próprios e alheios.

O modelo brasileiro de inserção, à base dessa visão de relações internacionais em que as nações cooperam entre si, não descarta por certo o inevitável choque de interesses, cuja superação, conciliação ou não é posta a cargo da negociação diplomática. Se a gerência do nexo entre interesses próprios e alheios, particularmente econômicos, afigurou-se historicamente difícil na experiência brasileira, mais difícil ainda seria o intento de conciliar valores entre as nações, próprio da visão brasileira de mundo. Ocidente, socialismo, capitalismo, choque de civilizações, entre outros elementos, imiscuíram suas dimensões ideológicas e culturais no pensamento e no processo decisório

nacionais como insumos e como desafios. Por vezes tais insumos aprofundaram a cisão entre liberais e independentistas, como testemunham as controvérsias entre intelectuais e dirigentes nos anos 1960, controvérsias que afloram novamente na virada do milênio, quando da experiência neoliberal.

A identidade nacional brasileira, etnicamente heterogênea e culturalmente plural, de nação com desigualdades sociais enormes e com ambição de desenvolvimento, serviu de matriz da conduta externa. Convivência de diferenças e pacifismo resultaram dessa relação entre identidade nacional e inserção internacional, como valores, bens em si. Contudo, gerenciar valores em política internacional revelou-se conturbação ainda maior do que gerenciar interesses materiais ou de segurança. O global é povoado por imposições de valores próprios entendidos como benesses sistêmicas por governos e sociedades onde se configuram identidades nacionais diferenciadas.

A política exterior do Brasil segue, dizíamos anteriormente, rumo à maturidade da inserção internacional. Nesse sentido, o século XXI constitui ponto de chegada avançado de um país novo, a procura do próprio destino. Quais os traços do modelo brasileiro de inserção internacional no século XXI?

Nada de neodesenvolvimentismo se observa no Brasil do século XXI, se considerado esse paradigma de retorno/avanço à luz da experiência argentina, feita muito mais de retornos aos desvios exacerbados do desenvolvimentismo: reestatização, protecionismo, instabilidade monetária, isolamento econômico e financeiro. A América Latina no século XXI não realiza o consenso de um paradigma, como fez desde a independência até o ano 2000. A ascensão internacional do Brasil no século XXI se descola da vizinhança e se deve precisamente ao avanço rumo à maturidade sistêmica, que incorpora melhor os benefícios do desenvolvimento, agrega-lhe a conveniente interdependência do liberalismo, mas prolonga a autonomia inerente ao cálculo estratégico em política exterior, tudo envolto pelo equilíbrio.

O condicionante fundamental da inserção internacional do Brasil no século XXI é a emergência da sociedade. Ao longo de seis décadas, cabia ao Estado conceber e ditar a uma sociedade quase inerte a natureza e os requisitos do interesse nacional, bem como os valores da identidade, e arrastar tal sociedade rumo ao desenvolvimento. O paradigma neoliberal dos anos 1990, enfraquecendo o Estado e recorrendo à subserviência externa, induziu resultado

benéfico para a formação nacional. O século XXI amadurece esta evolução, que tira forças do passado, uma vez que tendências diversas em conceber e executar a política sempre se fizeram presentes na tradição nacional. Assim emerge a sociedade, com segmentos organizados, lideranças ativas, interesses específicos a realizar, e com vontade de movimento.

A funcionalidade da política exterior brasileira no século XXI é modificada em sua essência. Novo padrão de relacionamento se estabelece entre Estado e sociedade, nunca antes cultivado com tal intensidade. O nexos envolve os três componentes da inserção internacional: diplomacia, política exterior e relações internacionais. O Estado transfere poder e responsabilidade a atores não governamentais quanto ao desenvolvimento a promover e cede parte da decisão estratégica em política exterior.

À época do desenvolvimentismo, cabia fundamentalmente ao Estado o comando da diplomacia, da política exterior e das relações internacionais. À época do neoliberalismo, entregava-se esse comando às forças do mercado. No século XXI, a inovação consiste em trazer a sociedade para dentro do Estado, cuja funcionalidade consiste em administrar pelo alto os interesses dos segmentos que agem externamente, interesses por vezes conflitantes, e em agregá-los no superior interesse nacional. A esse novo padrão chamamos de Estado logístico, visto não ser mais Estado empresário, tampouco Estado omissor, mas apenas condutor da sociedade em busca de oportunidades externas ou mesmo inventor de oportunidades, além de responsável pela harmonização de seus segmentos.

A conduta diplomática em tempo de Estado logístico orienta-se pelos princípios da reciprocidade de benefícios entre as nações no campo da negociação multilateral e pela consolidação de parcerias bilaterais, visto que estas parcerias também estendem os interesses e o poder nacional. O desfile de parcerias estáveis e apreciadas, tanto pelo lado econômico quanto político e geopolítico, adorna o tempo das relações internacionais do Brasil: Inglaterra, Estados Unidos, Argentina, Alemanha, Itália, França, Japão, China, Portugal, Espanha, entre outros, que incluem toda a vizinhança.

A integração regional converte-se, no século XXI, em instrumento de apoio à vocação globalista do país. Esta se realiza por meio da influência sobre o cenário internacional com o fim de transformar as regras da ordem e por meio de vínculos mais robustos de interdependência global, especialmente pela via da

expansão para fora das empresas brasileiras. A integração conserva, contudo, como perene, a função de manter e cultivar o clima de entendimento político na América do Sul, talvez na América Latina, visto constituir a vizinhança uma reserva estratégica necessária para se alcançar o global como desígnio.

Em três domínios da ação externa, a evolução para a maturidade sistêmica produz os melhores efeitos. Por um lado, a integração regional constrói o ambiente de entendimento político e de relações cordiais, embora, diante da diversidade dos desígnios nacionais e dos modelos de inserção na vizinhança, acabe sacrificando o projeto brasileiro de integração produtiva que viria acoplado à internacionalização econômica do país. Em segundo lugar, o reforço dos vínculos com os países emergentes, entre os quais o Brasil se julga localizado. O cálculo dos benefícios contamina dirigentes e lideranças sociais. Os países emergentes são mais propensos do que os países do velho núcleo capitalista avançado a considerar a reciprocidade de benefícios nas regras que compõem a ordem internacional; são mais inclinados à superação de assimetrias entre as nações do que os mesmos países avançados; enfim, comungam o conceito de segurança internacional que visa substituir a estratégia da violência implementada desde a Segunda Grande Guerra pela OTAN pela estratégia da negociação conciliadora diante dos conflitos .

O resultado mais palpável da evolução para a maturidade consiste, entretanto, na internacionalização da economia brasileira. Movimento tímido até por volta de 2005, reforça-se posteriormente e desloca-se geograficamente: da América do Sul à América do Norte, à África e à Europa, capitais e empresas brasileiras se movem e estabelecem a interdependência econômica em condições de operacionalidade sistêmica.

Os limites de eficiência do modelo brasileiro de inserção internacional são criados, sobretudo, internamente, na forma de obstáculos à realização de resultados. No domínio da segurança, o abandono do projeto de autonomia militar concebido nos anos 1970 e o descaso pela indústria bélica. No domínio de aproveitamento de investimentos internos e externos acumulam-se os maiores entraves postos à evolução para a maturidade: carga tributária excessiva, juros elevados, burocracia inchada e infraestrutura precária. Na esfera da relação entre Estado e sociedade, o maior obstáculo consiste na baixa inovação tecnológica derivada da escassez de estímulos públicos voltados a uma educação

para a inovação e da tradicional baixa propensão do empresariado brasileiro em inovar, excetuado o agronegócio. Tais constrangimentos tendem a enfraquecer tanto o nível de competitividade dos sistemas produtivo e de serviço em âmbito interno quanto o comércio exterior e a expansão para fora de empreendimentos brasileiros.

AS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA DO EURO

Richard Griffiths¹

Vinte anos atrás, em meio a uma grande demonstração de entusiasmo, o Tratado de Maastricht criou a União Europeia e inaugurou o processo de criação de uma moeda única europeia para a maioria dos então membros (exceto o Reino Unido e a Suécia, e mais tarde, Dinamarca, que receberam uma isenção temporária) e para todos os futuros membros. Vinte anos depois, o aniversário do tratado passou quase despercebido (Centro de Política Europeia, 2012). Naquele dia, porém, o impacto do tratado nunca esteve longe das manchetes dos jornais, como também havia sido o caso de quase todos os dias ao longo dos meses anteriores. A falência do Lehman Brothers em setembro de 2008, não só provocou a crise financeira que ameaçava engolir o mundo, mas pôs em marcha uma série de choques que desde então tem repercutido por toda a zona do euro. É justo dizer que a crise de gestão não tem sido um exemplo de eficiência racionalizada, e há lições a serem aprendidas com essa experiência.

No entanto, o desenvolvimento do euro, e a crise que posteriormente o envolveu, sustenta lições em outra direção. A União Europeia tem sido vista como um modelo, ou uma inspiração, para outros experimentos em cooperação e integração regionais, incluindo o MERCOSUL, a ASEAN e a SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, sigla em inglês). O modelo contém uma sequência de etapas que conduzem a uma “união cada vez mais estreita”, que passou de uma área de livre comércio, através de uma união aduaneira e um mercado único, para uma união econômica e monetária. Com a assinatura e implementação do Tratado de Maastricht, a União Europeia havia dado o penúltimo passo nesta progressão. Mas apenas metade dele - uma união

¹Professor de História Econômica e Social da Universidade de Leiden. (r.t.griffiths@hum.leidenuniv.nl)

monetária sem uma união fiscal. A crise do euro minou a autoridade das pessoas que defendem esse caminho europeu de integração, tanto para a Europa como para outras nações. Como um federalista convicto, eu não recomendaria abandonar o exemplo europeu completamente, mas, se há uma lição a ser aprendida a partir deste triste episódio, é esta: “se você for fazer, não faça desta maneira”.

Este artigo analisa a experiência europeia de união econômica e monetária a partir de três perspectivas – o design, a implementação e a gestão do euro -, antes de explorar as implicações da crise atual.

O Design

A decisão de embarcar no caminho da união econômica e monetária foi tomada após um período de estabilidade notável na taxa de câmbio da Europa Ocidental. Introduzida em 1979, ela foi construída sobre a experiência do mecanismo de taxas de câmbio (ERM, sigla em inglês) que havia amarrado as taxas de câmbio dos membros em uma banda de 2,25 por cento cada lado do par (exceto para a Itália que foi dada uma banda de 6 por cento) e havia reforçado a cooperação do banco central para manter as paridades. A sua introdução, no entanto, coincidiu com a segunda crise do petróleo e o sistema balançou de uma crise para a outra, cada uma sendo resolvida por uma desvalorização ou valorização dentro do sistema para manter a ilusão de que ele permaneceu intacto. Era semelhante a um regime de flutuação cambial gradual “crawling peg”, mas usar essa descrição seria exagerar na descrição de seu funcionamento e esquecer o medo que suas operações causam na economia. No espaço de três anos e meio, uma lacuna de quase 30 por cento havia se aberto entre as taxas de câmbio das moedas mais fortes (o Marco Alemão) e mais fracas (a Lira Italiana). Um tempo depois, contudo, a política econômica francesa convergiu com o resto, e uma calma atingiu os mercados. O tumulto prévio foi convenientemente esquecido (Jordan-Wagner, 1994). Agora, pouco parecia perturbar a serenidade das taxas de câmbio europeias e até o final da década vários não-membros aderiram ao sistema - Espanha em junho de 1989, Reino Unido em outubro de 1990 e Portugal em abril de 1992. Foi neste contexto que em fevereiro de 1992 o Tratado de Maastricht foi assinado (Issing, 2008).

O design para a união econômica e monetária foi baseado em cinco requisitos que os países tinham que cumprir antes de entrar na moeda única.

Primeiro, eles precisavam ter mantido as taxas de câmbio estáveis dentro da ERM pelos dois anos anteriores à adesão. Em seguida, havia duas metas fiscais - a estipulação de que o déficit orçamental anual não deveria exceder 3 por cento e que o nível da dívida do Estado não deveria ser superior a 60 por cento. Assumindo presumidamente que estes requisitos foram atendidos, seguiam-se duas outras metas (ou consequências) para as taxas de inflação e para o custo dos empréstimos a longo-prazo. Para esses últimos dois requisitos, contudo, foram dados ajustes em direção a uma maior prudência monetária, a partir do estabelecimento de objetivos, não em termos de média para o grupo, mas em termos dos três menores índices do grupo, independentemente de suas dimensões ou importâncias relativas. Assim, a inflação não podia ultrapassar esse índice por mais de 1,5 pontos percentuais e as taxas de juros a longo-prazo não deveriam exceder os índices-base mais do que 2 pontos percentuais. Geralmente, esses requisitos foram percebidos no momento como deflacionários e foram interpretados como uma concessão às exigências alemãs, como o preço dos alemães para entregar a sua própria moeda nacional, que tinha sido excepcionalmente bem sucedida neste aspecto. E o que era bom para a Alemanha era, presumivelmente, bom para o resto de nós também (Garrett, 1993).

Embora o design tenha a virtude da simplicidade, existem várias deficiências curiosas. Para começar, a meta para o déficit é absoluta e somente em uma direção. Ela não oferece nenhuma oportunidade para compensar melhores desempenhos (déficits mais baixos ou até mesmo excedentes) contra um *overshoot*. Se um déficit vem como resultado de uma recessão, ainda há uma obrigação de impor um orçamento deflacionário. Não há escopo algum nas regras para o tipo de financiamento do déficit utilizado pelos EUA na sombra da recessão que seguiu a crise do Lehman. Em segundo lugar, há uma inconsistência entre tolerar um déficit orçamental, ainda que de 3 por cento, e o objetivo de segurar o nível da dívida externa soberana. A única maneira de evitar o acúmulo constante de uma dívida relativamente maior é crescer mais rápido do que 3 por cento, que seria o fardo da dívida (Buiter, Corsetti e Roubini, 1993). Crescendo de forma consistente, ou mesmo esporadicamente, mais rápido do que 3 por cento ao ano é algo que as economias mais avançadas da Europa têm se esforçado para fazer desde a primeira crise petrolífera de 1973.

Por outro lado, uma “convergência” de crescimento para as economias menos avançadas era quase uma religião entre os economistas europeus, já que eles utilizaram recursos produtivos inexplorados e investiram os fundos de convergência ou de coesão que foram transferidos para eles pelo orçamento da UE. Infelizmente, a receita para o crescimento geralmente implica em um *trade-off* em termos de inflação mais alta (Fingleton, 1999; Leonardi, 1995). Isto, por sua vez iria criar outro problema. Bloqueado primeiro pelas taxas de câmbio fixas, o que impossibilitava qualquer desvalorização da moeda, depois preso a uma moeda única e, além disso, privado de instrumentos monetários domésticos, havia poucas opções para lidar com os resultados acumulados da inflação. Finalmente, a meta para a taxa de juro é implicitamente um derivado de alcançar a disciplina orçamental prevista e parece estar à mercê dos mercados. Esta é uma questão extremamente sensível, se o mercado tem o pressuposto de operar de forma racional e previsível. Se isso não acontecer, no entanto, os governos lamentavelmente ficam com poucas medidas políticas de curto-prazo para aliviar a situação, e essa também é a situação dos funcionários da União Europeia. A postura das autoridades monetárias era de que não haveria um plano de resgate para economias em dificuldades e, portanto, não existia provisão de fundos para cobrir tal eventualidade.

Implementação

O Tratado de Maastricht prevê três etapas nas quais a nova moeda europeia seria criada. Na primeira fase, os controles de capitais seriam removidos e a cooperação interbancária abriria caminho para a criação de uma autoridade monetária central. A segunda etapa começou com a criação de um Instituto Monetário Europeu e os cinco critérios acordados em Maastricht foram consagrados no Pacto de Estabilidade e Crescimento, que deveria ser monitorado pela Comissão Europeia. No final desta etapa, as taxas de câmbio seriam combinadas e o Banco Central Europeu seria estabelecido. Nesta fase, o euro foi introduzido como um meio de transações, mas o lançamento da moeda em circulação teve que esperar quatro anos (Issing, 2008). Esse momento ocorreu em 01 de janeiro de 2002. Eu estava em Roma naquele dia e ainda lembro como, no final do dia, eu examinei o troco no meu bolso para descobrir moedas cunhadas na Alemanha, Irlanda e Holanda. Devo acrescentar que a

novidade rapidamente se desgastou. Naquele momento as coisas já estavam indo muito mal.

Em maio de 1998, onze membros da UE foram declarados como preenchedores das condições para a adesão ao euro, formando a primeira onda de adoção da nova moeda. Dois outros membros, nomeadamente a Dinamarca e o Reino Unido, obtiveram cláusulas não participação. Isso deixou apenas a Grécia e a Suécia como membros considerados inelegíveis, e a Grécia foi admitida para a nova moeda em janeiro de 2001. Para o registro, todos os subsequentes membros da União Europeia assumiram a obrigação de aderir à zona do euro, quando as condições foram cumpridas. A Eslovénia entrou em 2007, Chipre e Malta aderiram no ano seguinte, a Eslováquia aderiu no ano seguinte e, finalmente, em 2011, a Estónia tornou-se membro.

Mas voltemos aos dias arrebatadores e inebriantes da “Europhoria” quando os países faziam fila para entrar na zona da nova moeda. Um dos critérios era que os países deveriam ter um índice de dívida pública de até 60 por cento do PIB e, se maior que 60 por cento, esse índice deve diminuir em um “ritmo satisfatório”. Se olharmos para as estatísticas que os tomadores de decisão tinham diante de si no momento, nos dois anos antes de ingressar, os índices da dívida três países - Bélgica, Itália e Grécia – já estavam acima de 100 por cento do PIB. Embora esses índices mostrassem algum declínio, esse foi em um ritmo tão lento que a meta de 60 por cento não estaria nem perto de ser atingida depois de duas décadas. Cinco outros membros - Áustria, Alemanha, Holanda e Portugal e Espanha - tiveram índices de endividamento entre 60 e 70 por cento.

Tabela 1: Dívida pública: PIB (%)

Áustria		Bélgica		Finlândia		França		Alemanha		Irlanda	
1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
66.1	65.6	124.7	121.3	59.0	57.3	57.3	58.2	61.7	61.4	65.8	59.2
Itália		Luxemburgo		Holanda		Portugal		Espanha		Grécia	
1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	2000	2001
123.2	121.9	6.7	6.9	73.4	71.5	62.5	60.8	68.1	66.5	102.8	99.7

Fonte: Comissão Europeia, *European Economy*. Anexo Estatístico 1998 e 2001

Se o Tratado de Maastricht tivesse sido levado a sério, a introdução do euro, em 1999, deveria ter sete membros a menos do teve, e a Grécia não deveria

ter sido autorizada a se juntar dois anos depois. Isto, é claro, é quando a política entra em jogo. Esse grande passo no caminho para a integração sem quatro dos seis membros fundadores da União Europeia era impensável. Da mesma forma, uma união monetária que compreendesse apenas Finlândia, França, Irlanda e Luxemburgo não teria feito nenhum sentido econômico. Então, pela primeira vez, e não pela última, os detalhes de um acordo foram deixados de lado para dar lugar à conveniência política. E, depois de ter admitido a Bélgica e a Itália com excessivos índices de dívida soberana, a UE foi obrigada a promover tal cortesia também para a Grécia, cuja dívida pareceu menos terrível do que qualquer um daqueles. Os decisores políticos trabalham com os números que eles têm nas mãos, mas estes números são frequentemente revistos mais tarde seja porque os dados em si são atualizados ou porque as definições mudaram. Para os índices da dívida estas revisões ao longo do tempo têm sido favoráveis, e teriam permitido que Portugal se qualificasse como um membro do euro. Para a Grécia, no entanto, a situação era um pouco pior. (EUROPEAN COMMISSION, *European Economy*. Anexo Estatístico, 2011).

Tabela 2: A dívida pública líquida (-) ou empréstimos (+) como % do PIB

Áustria		Bélgica		Finlândia		França		Alemanha		Irlanda	
1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
-2.8	-2.6	-2.6	-2.3	-1.4	-0.2	-3.1	-3.0	-3.0	-2.6	+0.6	+1.2
Itália		Luxemburgo		Holanda		Portugal		Espanha		Grécia	
1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998	2000	2001
-3.0	-3.7	+1.6	+1.0	-2.1	-2.9	-2.7	-2.4	-2.9	-2.4	-2.7	-3.1

Fonte: Comissão Europeia, *European Economy*. Anexo Estatístico 1998 e 2001

Um segundo critério de Maastricht foi que os déficits do atual governo não deveriam exceder 3 por cento do PIB. À primeira vista, o registro sobre essa pontuação foi notavelmente bom, mas os resultados escondem uma grande dose de criatividade estatística e de definição. Os fundos de pensão foram escondidos e os bens de capital vendidos e incluídos em receitas correntes; partes de dívida pública foram convenientemente colocadas fora de vista e os valores do PIB foram corrigidos para cima, em até 10-20 por cento (BOS 2008, FN 15). O impacto das mudanças nos métodos e definições nos Países Baixos em 2001, por exemplo, elevou seu PIB em 4,5 por cento e reduziu seu índice de endividamento de 52,95 para 50,7 por cento (CBS, *Press Release* 1.6.2005).

Havia muito espaço para revisões adicionais, se esforços fossem tomados para incluir a “economia paralela” em estimativas oficiais como a Itália fez em 1987, quando, em um salto, ultrapassou o Reino Unido como a quinta maior economia do mundo (SIESTO, 1987). Mesmo assim, a Itália e a Grécia ainda não conseguiam cumprir os critérios de Maastricht, mas estavam ainda admitidas. A razão era simples. Se iam ignorar uma montanha de dívida, por que especulariam sobre um par de casas decimais? Neste caso particular, a revisão histórica não tem sido muito boa para Portugal, Espanha e Grécia, visto que todos estavam acima da faixa de três por cento e, portanto, do limite de qualificação oficial.

Gestão

Uma vez que o euro foi introduzido, era papel do Banco Central Europeu e dos ministros das finanças da zona do euro gerenciarem a nova moeda. A espinha dorsal para a disciplina monetária foi o chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento, que assumiu na sua totalidade todos os critérios de Maastricht. Um deles era que os déficits orçamentários não deveriam ser superiores a 3 por cento do PIB. Esse critério foi desafiado seriamente pela primeira vez em 2001-2 quando uma recessão temporária levou a um aumento rápido dos déficits orçamentais e ameaçou exacerbar os índices de França, Alemanha, Itália e Portugal. Foi irônico que essa crise envolveu a Alemanha, uma vez que ela tinha sido em grande parte responsável por insistir em algumas das regras rígidas e restritivas. Se a regra contesse algumas disposições anticíclicas tal desenvolvimento dos fatos nunca teria causado problemas, mas esse não era o caso. Na verdade violar as regras poderia invocar sanções na forma de multas equivalentes a 0,5% do PIB. Mas essas sanções não eram automáticas.

Ao invés de aceitar a disciplina de suas próprias regras, França e Alemanha começaram uma campanha para aliviá-las. Como resultado de sua pressão combinada, uma recomendação da Comissão Europeia que os dois países tomassem medidas imediatas para corrigir a posição foi rejeitada pelos ministros das finanças em uma reunião deles em novembro de 2003 (Collingon, 2004). Em 2005, os ministros, contra os receios do Banco Central Europeu, relaxaram as regras de uma forma que permitiu que eles olhassem a longo-prazo as

perspectivas orçamentais e que deixou países com um índice da dívida abaixo de 60 por cento ter um déficit orçamentário de 1 por cento do PIB, mas que permitiu os países com um déficit de mais de 100 por cento alcançar um orçamento equilibrado ou até mesmo gerar um excedente (Fischer, Jongun e larch, 2006). Significativamente, nada foi feito para fortalecer os mecanismos de fiscalização e o novo regime foi repetidamente desrespeitado por países como a Áustria, Grécia, Itália e Portugal. A razão era simples. Uma vez que as regras haviam sido aliviadas em favor do mais forte, os órgãos fiscais perderam a autoridade moral de voltar a impô-las sobre os fracos, mesmo se eles tivessem inclinação para fazer isso.

Tabela 3: Dívida Pública: PIB (%)

	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Áustria	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-3.0	-3.4	-5.9	-4.1	-3.1	-3.5
Bélgica	-0.6	0.0	+0.4	-0.1	-0.1	-0.3	-2.7	-0.1	-0.3	-1.3
Finlândia	+1.6	+6.8	+5.0	+4.0	+2.4	+2.3	+2.7	+4.0	+5.2	+4.2
França	-1.8	-1.5	-1.5	-3.1	-4.1	-3.6	-2.9	-2.4	-2.7	-3.3
Alemanha	-1.5	1.3	-2.8	-3.7	-4.0	-3.8	-3.3	-1.6	+0.3	+0.1
Grécia	-3.1	-3.7	-4.5	-4.8	-5.6	-7.5	-5.2	-5.7	-6.4	-9.8
Irlanda	+2.7	+4.7	+0.9	-0.4	+0.4	+1.4	+1.6	+2.9	+0.1	-7.3
Itália	-1.7	-0.8	-3.1	-2.9	-3.5	-3.5	-4.3	-3.4	-1.5	-2.7
Luxemburgo	+3.4	+6.0	+6.1	+2.1	+0.5	-1.1	0.0	+1.4	+3.7	+3.0
Holanda	+0.4	+2.0	-0.2	-2.1	-3.1	-1.7	-0.3	+0.5	+0.2	+0.6
Portugal	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-3.0	-3.4	-5.9	-4.1	-3.1	-3.5
Espanha	-1.4	-1.0	-0.6	-0.5	-0.2	-0.3	+1.0	+2.0	+1.9	-4.2

Fonte: Comissão Europeia, *European Economy*. Anexo Estatístico 2011

O ‘resultado’ da prudência fiscal deveria ter se revelado em dois mecanismos de mercado - relativamente baixos custos de empréstimos governamentais e taxas de inflação relativamente baixas. Na realidade, ambos os ‘efeitos’ eram evidentes. Um impacto quase imediato foi uma forte redução no intervalo das taxas de juros que os governos tinham de pagar por empréstimos a longo-prazo, fato que estava em nítido contraste com o período que antecedeu a adoção do euro (Ehrmann, Fratzscher, Gürkaynak e Swanson, 2011). O que é um pouco mais perturbador é o porquê disso ter ocorrido. Na teoria econômica os mercados funcionam corretamente quando há transparência, conhecimento compartilhado, baixos custos de transação e atores

economicamente racionais. A dívida pública deve ser um dos mercados mais previsíveis. No entanto, a taxa de juros paga sobre a dívida de uma economia de dívida sobrecarregada conhecida pela sua frouxidão fiscal (como a da Grécia) e sobre a de um rico, relativamente uma economia de dívida leve, conhecida por sua retidão fiscal (como a da Alemanha) foi praticamente idêntica. Poucos, porém, comentaram sobre a irracionalidade e imprevisibilidade dos mercados de capitais. Um dos efeitos foi permitir que os países refinanciassem suas dívidas a um preço relativamente barato e, assim, removendo a pena do mercado sobre déficits persistentes em um momento em que a sanção política também havia sido abandonada. Para as economias mais pobres, os elevados níveis de endividamento do governo foram refinanciados com taxas muito inferiores às praticados nas décadas anteriores. Há pouco incentivo para cortar os déficits excessivos de volta ao limiar de 60 por cento e Alemanha e França (para não mencionar Áustria, Bélgica, Grécia, Itália e mais tarde Portugal), permitiram-se o luxo de maiores níveis de dívida soberana do que o estipulado no Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Tabela 4: Dívida de Governo: PIB (%)

	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08
Áustria	67.2	66.5	67.1	66.5	65.5	64.8	63.9	62.1	60.7	63.8
Bélgica	113.7	107.9	106.6	103.5	98.5	94.2	92.1	88.1	84.2	89.6
Finlândia	45.7	43.8	42.5	41.5	44.5	44.4	41.7	39.7	35.2	34.1
França	58.8	57.3	56.9	58.8	62.9	64.9	66.6	63.7	63.9	67.7
Alemanha	60.9	59.7	58.8	60.4	63.9	65.8	68.0	67.6	64.9	66.3
Grécia	94.0	103.4	103.7	101.7	97.4	98.9	100.3	106.1	105.4	110.7
Irlanda	48.5	37.8	35.5	32.1	30.9	29.6	27.4	24.8	25.0	44.0
Itália	113.7	109.2	108.8	105.7	104.4	103.9	105.9	106.6	103.6	106.3
Luxemburgo	6.4	6.2	6.3	6.3	6.1	6.3	6.1	6.7	6.7	13.6
Holanda	61.1	53.8	50.7	50.5	52.0	52.4	51.8	47.4	45.3	58.2
Portugal	49.6	48.5	51.2	53.8	55.9	57.6	62.8	63.9	68.3	71.6
Espanha	62.3	59.3	55.6	52.5	48.7	46.2	43.0	39.6	36.1	39.8

Fonte: Comissão Europeia, European Economy. Anexo Estatístico 2011

Outro resultado das baixas taxas de juros prevalecentes foi o aumento das bolhas de ativos e o crescimento das práticas bancárias especulativas.

Surpreendentemente, contudo, o impacto nos preços foi relativamente mudo. Nenhum país realmente violou a meta, quando calculada ao longo da década. No entanto, a média de alguns países foi persistentemente maior que a média dos três mais baixos. Embora não seja uma diferença maior do que 1-1,5 por cento por ano, ela levou a uma lacuna cumulativa em níveis de preços de quase 20 por cento, e essa diferença inflacionária foi contabilizada contra alguns dos países mais competitivos da Europa. Como a competitividade da Grécia, Espanha e Portugal foi gradualmente erodida, o seu crescimento econômico abrandou e a capacidade de geração de empregos foi muito reduzida. A promessa de convergência - crescimento alto pago por uma inflação mais elevada - estava se transformando apenas em uma sombra de alta inflação. Se a demanda europeia desacelerasse, estas deficiências seriam cruelmente expostas.

Tabela 3: Taxa de inflação média ao longo da primeira década do euro medida pelo Índice Harmonizado de Preços ao Consumidor

Lowest 3	Áustria	Bélgica	Finlândia	França	Alemanha	Irlanda
1.77	1.98	2.18	1.76	1.91	1.68	1.96
Itália	Grécia	Luxemburgo	Holanda	Portugal	Espanha	
2.29	3.36	2.78	1.88	2.37	2.85	

Fonte: CBS WebMagazine 2012/10/01

A Crise

Poucos economistas haviam previsto a crise financeira que varreu a economia mundial em 2008. Os sinais de bolhas de ativos aparecem muito mais cedo. A relação entre os preços dos imóveis em partes dos EUA e em alguns países do Mediterrâneo (assim como na Irlanda e nos Países Baixos) já havia atingido níveis que seriam difíceis de sustentar, mas um ajuste não precisa, necessariamente, precipitar um colapso. Ironicamente, foi o fato de que tal ajuste estava em andamento que precipitou a crise, já que tal medida levou os estadunidenses a deixar de pagar seus empréstimos residenciais. Isto teria repercussões diretas sobre as agências financeiras envolvidas diretamente no mercado imobiliário, e realmente teve. Lehman Brothers, Freddie Mac e Freddie May logo estavam em dificuldades financeiras e o Lehman Brothers declarou falência em 15 de setembro de 2008. O que transformou uma crise setorial uma global foi que o Lehman Brothers vendeu a propriedade de alguns de seus ativos de hipotecas para outros bancos, mas de forma que se tornou difícil para os

outros avaliar o risco envolvido. Outros bancos mantiveram esses ativos envenenados e ninguém sabia quais eram os bancos e qual era o grau de exposição. Os empréstimos interbancários, que serviriam para lubrificar a economia mundial, foram contraídos virtualmente durante a noite e o impacto resultante da ‘crise do crédito’ repercutiu pelas economias desenvolvidas da América do Norte e da Europa Ocidental (EICHENGREEN, MODY, NEDELJKOVIC, SARNO, 2009). Na zona do euro, a atenção rapidamente se concentrou em quatro países, conhecidos indelicadamente como PIIGS [sigla em inglês] - Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha.

Tabela 4. Dívida Pública e dados sobre o déficit para países “PIIGS”

	Portugal	Irlanda	Itália	Grécia	Espanha
Déficit orçamental					
2008	-3.5	-7.3	-2.7	-9.8	-4.2
2009	-10.1	-14.3	-5.4	-15.4	-11.1
2010	-9.1	-32.4	-4.6	-10.5	-9.2
2011	-5.9	-10.5	-4.0	-9.5	-6.3
Dívida pública					
2008	71.6	44.4	106.3	110.7	39.8
2009	83.0	65.6	116.1	127.1	53.3
2010	93.0	96.2	119.0	142.8	60.1
2011	101.7	112.0	120.3	157.7	68.1

Fonte: Comissão Europeia, *European Economy*. Anexo Estatístico 2012

Vamos começar com a Irlanda. A Irlanda tinha sido quase uma vitrine para todos os países da União Europeia. Era o "Tigre Celta" que, com o apoio financeiro da União Europeia, transfoemou-se de país menos desenvolvido do continente para um que ultrapassou o Reino Unido em termos de renda per capita nacional. Todos os seus indicadores financeiros estavam de acordo com os objetivos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Mas nada disso reflete a crescente instabilidade do setor privado. Os bancos contraíram exageradamente títulos baratos no mercado internacional e expandiram uma ‘bolha imobiliária’ de dimensões impressionantes. Os preços dos imóveis já haviam começado a decair em 2007, mas colapsaram com a crise de crédito que assolou o país. Para conter um possível sobrecarregamento dos bancos, primeiro o governo garantiu todos os depósitos bancários e, um ano mais tarde, nacionalizou as dívidas consideradas perdidas para os bancos. Essas medidas foram tomadas num

contexto de uma recessão global que corroeu a receita do governo e estabeleceu um programa de contenção fiscal. Como foi necessário um grande aumento da capacidade de empréstimos do governo e, logo, o nível da dívida soberana disparou, as linhas de crédito começaram compreensivelmente a diminuir (LANE, 2011). Em novembro de 2010, o país aceitou um pacote de injeção de liquidez de €67,5 bilhões fornecidos pelo FMI e pela União Europeia (com três países não pertencentes ao euro - Reino Unido, Dinamarca e Suécia - contribuindo individualmente) na condição do governo aprovar novas medidas para diminuir os gastos do governo.

Para efeitos deste artigo, Itália, Portugal e Espanha quase caíram na mesma categoria, embora existam diferenças marcantes entre eles. Todos eles são países cuja posição competitiva foi erodida durante os anos de desenvolvimento e adoção do euro - quando o impacto da diferença de preços e da inflação não poderia ser corrigido pela depreciação da moeda. Pregado em uma versão do século 21 do padrão-ouro, o equilíbrio econômico dependia cada vez mais da deflação interna, para reduzir os preços, ou da reforma econômica, para aumentar a competitividade. Quando um país não faz nenhum dos dois, as bases do crescimento econômico tornam-se desgastadas e a ele fica cada vez mais vulnerável ao impacto das crises cíclicas. No caso de Espanha e Portugal, a situação foi agravada por um *boom* imobiliário especulativo, semelhante ao que aconteceu na Irlanda. Nesses países, também, quando a bolha estourou, a consequente contração do setor de construção levou à recessão, com aumento do desemprego e um déficit fiscal crescente. Na Espanha, o impacto foi amortecido pelo nível relativamente baixo da dívida do governo; para Portugal, porém, as exigências comcomitantes de dívida prolongada e financiamento do déficit corrente diminuíram a confiança na capacidade do governo pagar (BLUNDELL-WIGNALL E SLOVIK, 2011). Em maio de 2011, a União Europeia, o Banco Central Europeu e o FMI (conjuntamente conhecidos como a Troika) contribuíram para uma injeção de liquidez na economia portuguesa de €78 bilhões, condicionada à nova austeridade e medidas de privatização. A Itália não participou dessas medidas. Embora ela possua por um nível relativamente elevado de dívida, o seu cronograma de pagamento não é apertado e grande parte de sua dívida é mantida no mercado interno. Além disso, seus níveis de déficit atuais estão acompanhando outros lugares da Europa Ocidental. Com os mercados nervosos, houve dúvidas sobre a

capacidade da Itália de sustentar esses níveis de dívida, dadas a erosão da sua competitividade e potencial de crescimento e a preocupação com a incapacidade do governo para cortar despesas e introduzir reformas. Com o custo dos empréstimos cada vez mais alto, o governo Berlusconi renunciou e foi substituído por um governo tecnocrático de emergência considerado capaz de aprovar as reformas necessárias.

Podemos agora analisar a Grécia. O país aderiu ao euro dois anos após a sua criação porque a Comissão Europeia e os Estados membros não tinham a certeza se ela poderia manter a disciplina necessária. Eles deveriam ter continuado céticos, mas, como o governo grego conseguiu manipular o seu déficit orçamental para um nível recorde de 2,7 por cento em 2000, as dívidas foram deixadas de lado e a adesão ao euro foi concedida. Os últimos dados revisados para o ano de 2000 mostram um déficit de um ponto percentual superior. Qualquer que seja o número real, foi o melhor resultado que a Grécia conseguiu alcançar uma vez que, posteriormente, os déficits anuais já começaram a deslizar para cima. Essa situação foi, contudo, apenas a inicial, pois a economia ainda crescia forte devido ao acesso fácil a créditos baratos e conseguia contrabalancear o nível de dívida. Apesar dos orçamentos gregos virarem cada vez mais extravagantes, só a partir de 2005 os níveis da dívida realmente começaram a responder. Naquele ano, a Comissão revelou uma subnotificação sistemática dos déficits governamentais gregos, o que levou a um processo. A Comissão persistiu até 2007, quando subitamente parou de aplicar sanções (EUROPEAN COMMISSION, 2005). Enquanto isso, em 2006, o governo grego tentou uma nova abordagem que, se bem-sucedida, conseguiria diminuir o déficit e a dívida em um quarto. Em setembro de 2006, ele sugeriu que a renda nacional fosse elevada em 25 por cento para incluir a “economia paralela” (não declarada). Esta proposta foi rejeitada pelos funcionários do Eurostat, mas eles permitiram uma revisão que elevou esse índice em 9,7 por cento.

A recessão atingiu seriamente a Grécia. A competitividade estava se deteriorando e suas indústrias de transporte e turismo estavam particularmente vulneráveis a uma desaceleração cíclica. A previsão do orçamento grego para 2009 era originalmente um déficit de 3,7 por cento, abaixo dos 5 por cento relatado para 2008. Em outubro do mesmo ano as duas figuras foram revisadas

para 12,5 por cento e 7,7 por cento, respectivamente. O julgamento da Comissão Europeia (2010) foi condenável. Por mais que aceitemos que os dados e relatórios estatísticos gregos eram um caos, essa revisão sugere que os números tinham sido deliberadamente manipulados para fins políticos. As implicações eram que os relatórios financeiros gregos não eram controlados e eram incontroláveis. Vários meses mais tarde Der Spiegel (2010) revelou que a Goldman Sachs foi conivente na subnotificação da dívida pública, organizando *swaps* cambiais com taxas fictícias que escondiam o verdadeiro nível de endividamento do governo.

Os níveis crescentes de endividamento grego minaram qualquer confiança restante dos mercados na capacidade do governo de resgatar tais dívidas. As taxas de juros sobre os novos empréstimos gregos atingiram pontos altíssimos e em abril de 2010 o governo pediu um empréstimo de €45 bilhões para cobrir os seus compromissos financeiros até o final do ano. Um mês mais tarde, depois de impor cortes orçamentários brutais, que provocaram uma reação amarga no público, recebeu uma ajuda de €110 bilhões do FMI, do Banco Central Europeu e da UE. Até agora, o impacto da recessão, reforçado pela política deflacionária do governo, foi arruinar as receitas fiscais. A Troika respondeu em outubro de 2011, oferecendo uma segunda injeção de liquidez no valor de €130 bilhões, na condição de que a Grécia inicie efetivamente um programa de austeridade e reforma. Ao mesmo tempo, essas organizações pressionaram os detentores privados da dívida grega a voluntariamente aceitar um pacote de reestruturação da dívida envolvendo perdas de até 70 por cento sobre o valor nominal dos seus empréstimos, e ao mesmo tempo, convertendo esses títulos em empréstimos de longo-prazo a juros favoráveis. Foi uma oferta de tudo ou nada, que conseguiu reduzir o nível da dívida grega em €105 bilhões. Um novo governo tecnocrático, por sua vez, comprometeu-se a elevar o nível da dívida soberana de volta a 120 por cento até 2020 (mais recentemente revisado para 117 por cento) - o nível desse índice quando a crise começou.

Lições da Crise do Euro

A descrição acima da crise é uma versão “arrumada” de eventos. A realidade foi bem diferente. O primeiro problema foi que o artigo 125 do Tratado de Maastricht especificamente descartou a opção de uma injeção de liquidez (ou *bail-out*) para países com problemas de dívida pública. Esse arutigo

foi desenvolvido para eliminar o perigo do que os economistas chamam de “perigo moral”, no qual medidas de alívio aparentemente são toleradas e acabam reforçando a tendência do comportamento anormal que tinha causado o problema em primeiro lugar. Desse modo, já que a crise bancária estava enfraquecendo a estabilidade do setor financeiro em vários países da zona do euro, quando os mercados precisaram ser tranquilizados, os ministros dos 27 Estados-membros tiveram que concordar com a base para qualquer intervenção. Nem a estrutura e nem os meios para uma intervenção estavam claros antes da crise. Quando existiam meios, eles não eram da magnitude necessária para tranquilizar os mercados. Não precisou de um economista ganhador do prêmio Nobel para descobrir que os pacotes de resgate seriam insuficientes para resolver as múltiplas crises comcomitantes. Além disso, como o gasto dos fundos foi subordinado a medidas corretivas a serem tomadas pelo destinatário, toda a operação dobrou as causas de incerteza, sem nunca resolver a questão essencial – será suficiente?

Em março de 2012, a União Europeia decidiu reforçar sua governança financeira. O bloco aumentou a possibilidade de implementar um “procedimento de déficit excessivo” e introduziu uma “processo de votação de maioria qualificada reversa” (em que uma decisão só pode ser derrubada por maioria contra) para permitir a imposição de sanções que podem atingir até 0,5 cento do PIB. Um tratado intergovernamental distinto exigiria que os governos limitassem os déficits para até 0,5 por cento do PIB (um por cento se os países tiverem um nível de dívida inferior a 60 por cento), mas com cláusulas de escape para circunstâncias especiais. Estes limites devem ser introduzidos na legislação nacional. As medidas de vigilância e cooperação também foram reforçadas. Ao mesmo tempo, os instrumentos financeiros também foram fortificados. Em maio de 2010, os ministros de finanças da UE tinham criado um esquema de financiamento temporário - o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (EFSF, sigla em inglês), com um compromisso de capital de €780 bilhões e uma capacidade de empréstimo de €440 bilhões. Em dezembro de 2010 os ministros concordaram com a criação de um permanente Mecanismo de Estabilidade Europeia (ESM, sigla em inglês), com uma capacidade de empréstimo de €500 bilhões, que terá a função substituir o EFSF quando ele deixar de existir em julho de 2013. Visto que o EFSF já emprestou €192 bilhões, a questão em

aberto no momento de publicação desse artigo é se devo analisar o financiamento adicional ESM, elevando o total para €692 bilhões, ou não. Seja qual for a decisão, nunca será suficiente se de fato ocorrer um cataclismo.

Por enquanto, a crise aparentemente diminuiu. Vamos agora examinar brevemente o custo e, em seguida, especular sobre o futuro. Quando a crise começou, eu estava a favor da União Europeia manter a sua postura de ‘*no bail out*’, em parte devido ao argumento do perigo moral e em parte porque havia uma alternativa pronta para ser usada no FMI. Todos os estados-membros da UE são, individualmente, membros do FMI e o FMI tem tanto o direito quanto os meios para intervir. Um argumento é que o FMI não teria os fundos, mas, para isso, ele poderia arrecadar capital. Isso não parece que seria difícil já que os países do BRIC queriam contribuir há algum tempo (para aumentar seu poder de voto) e os estados da UE poderiam ter contribuído também. Com isso resolvido, o FMI poderia ter ido para dentro dos países, intimidando seus governos e mostrando seu ressentimento, e depois ir embora. Em vez disso, a UE interviu nesse processo, apesar do fato de que ela não estava equipada para a tarefa e que não era um ator unitário. Como resultado, a UE tem complicado os planos de resgate e acumulado desaprovações e ressentimentos. O argumento da unidade também teria sido verdadeiro do FMI, mas o FMI não está tentando construir “uma união cada vez mais estreita” como a UE se comprometeu a fazer. Como a desconfiança nas instituições de Bruxelas está crescendo, a participação ativa da UE em vários programas de austeridade vai prejudicar suas chances de garantir referendos para quaisquer alterações futuras que ela precisar, e mover a agenda de reformas fora dos circuitos habituais democráticos só aumentará o desencanto público. A UE ainda pode enfrentar a crise, mas pagaria um preço político que iria muito além do requerido para a absorção e esquecimento dos custos monetários.

Mas isso resolveu a crise? No momento, os mercados estão calmos, mas os mercados não são um barômetro muito confiável. Apesar de, na literatura sobre globalização, eles receberem o *status* de onipotentes e oniscientes, os mercados não tem apresentado um bom desempenho. Nos mercados cambiais, eles presidem oscilações exarcebadas nas taxas de câmbio (tanto *overshooting* como *undershooting*) e eles que há muito ignoram sinais evidentes de dificuldades na capacidade de honrar dívidas de alguns estados. Agora eles deveriam estar tranquilizados pela firmeza da nova abordagem da UE, que foi

primeiramente testada pela dispensa das suas obrigações solenes com Espanha. A Espanha tinha ultrapassado o seu déficit planejado para 2011 (8,5 por cento em vez de 6,0 por cento) e foi planejada para ela uma meta revisada para 2012 (5,8 por cento ao invés de 4,4 por cento). É bom construir exceções na legislação, mas elas serem a primeira ação não é uma boa estratégia política. O governo holandês, até agora um dos “melhores meninos da turma”, tem uma coalizão de governo minoritária que não está conseguindo alcançar os critérios da UE, e, contra os esforços governamentais, uma forte oposição e o Gabinete Central de Planejamento. Ele pode se tornar o segundo país a faltar as suas obrigações. E, se não é a Holanda, existem vários candidatos esperando um tratamento especial.

Outro problema reside no grau de eficácia dos diferentes programas de austeridade. Deflacionar economias que já estão contraindo geralmente serve para agravar a tendência de queda e pode até aumentar o nível do déficit ou da dívida, expresso em relação a um PIB menor. A aparente imunidade dos déficits ao medicamento prescrito pode novamente levar os investidores a questionar a credibilidade dos Estados-Nação, mas não apenas eles. Vários países que tiveram experiências de explosão de crédito nos anos antes da crise também experimentaram inflação nos preços dos ativos, que ainda não foram totalmente ajustados às novas realidades. Na ausência de um reaparecimento do crescimento estável, estes ativos são frequentemente enganosos devido aos valores inflacionados dos balanços bancários. O próximo ataque do mercado pode não ser de desconfiança nos governos, mas de desconfiança nos bancos. Se, por exemplo, os preços habitacionais não se recuperarem na Espanha, uma corrida aos bancos espanhóis ainda pode acontecer, confrontando o governo com as alternativas de desastre financeiro ou a nacionalização dos ativos bancários. Isso poderia precipitar outro *bail-out*, mas desta vez em uma escala muito maior do que qualquer anterior (MCRAE, 2012). Mas, mesmo se superarmos esses problemas, a Grécia ainda existe. É muito difícil acreditar que um país onde o sistema fiscal é ineficiente e a população é ressentida, onde o sonegador de impostos é um herói e o homem honesto, um tolo, irá reduzir o seu nível de dívida soberana a 120 por cento até 2020, executando um orçamento equilibrado até essa data, e que prossiga com essas medidas pelos próximos dez ou vinte anos, até que seu nível de endividamento atinga 60 por cento.

Uma consideração final reside no fato de que, mesmo se a UE resolvesse os problemas da dívida/déficit orçamental, nós não fizemos nada para lidar com a diferença de competitividade que surgiu. É muito difícil eliminar um diferencial de preços de 20 por cento, especialmente sem a opção de desvalorização da moeda. Países do “bloco de ouro” tentaram isso nos anos 1930 e falharam (EICHENGREEN E IRWIN, 2010). Meu palpite é que, para os países mediterrânicos, que estão aprisionados ao euro e sem a opção da proteção doméstica, restará uma base fiscal sólida, mas uma economia estagnada. A alternativa de deixar o euro e a adotar de uma nova (e depreciada) moeda também não é uma opção atraente. Mesmo que o euro sobreviva, para eles não há final feliz dentro ou fora do bloco.

Conclusão

Em maio de 2008, a Comissão Europeia celebrou o décimo aniversário do início da zona do euro (não da moeda circulante) com a publicação de um volume comemorativo. Escrevendo o seu prefácio, o Comissário para os Assuntos Econômicos e Monetários anunciou:

“Uma década após os líderes europeus tomarem a decisão de lançar o euro, temos boas razões para estarmos orgulhosos da nossa moeda única. A União Econômica e Monetária (EMU, sigla em inglês) e o euro são um grande sucesso. Para os seus países membros, a EMU tem ancorado uma estabilidade macro-econômica, aumentando o comércio europeu, a integração financeira e o investimento. Para a UE como um todo, o euro é uma pedra fundamental para uma maior integração econômica e um símbolo poderoso de nossa crescente unidade política. E, para o mundo, o euro é novo e importantíssimo pilar no sistema monetário internacional e um pólo de estabilidade para a economia global.” (EUROPEAN COMMISSION, 2008, iii).

É triste refletir, agora, que o design estava com defeito, a implementação foi incorreta, a gestão, pouco rigorosa, a crise, mal manuseada e o futuro é ainda incerto. Tentar buscar uma solução ainda mais “europeia”, vendo a crise como uma oportunidade, neste momento seria um erro. O público não está pronto para tal estratégia, e provavelmente não perdoará (mais uma) tentativa de fazer as coisas por cima suas cabeças, se não for por trás de suas costas. Para o momento, seria uma conquista considerável manter a estabilidade da moeda única. É possível salvar a zona do euro, ainda que não

necessariamente com a sua atual composição. Uma vez resolvido essas questões, haverá tempo para encontrar soluções estruturais e continuar na estrada que, apesar de todas as suas falhas, tem sido uma das maiores conquistas da história europeia do pós-guerra. E, quando nós oferecermos conselhos para outros, eles podem conter um pouco mais de modéstia e humildade, que foi geralmente o que ocorreu no passado.

REFERÊNCIAS

- BOS, F. (2008) *Use of National Accounts. History, Standardisation and Application in the Netherland*, MPRA Paper 9387, http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9387/1/MPRA_paper_9387.pdf
- BLUNDELL-WIGNALL, A. and P Slovik (2011) “A market perspective on the european sovereign debt and banking crisis”. *OECD Journal: Financial Market Trends*, 2, 1-28
- BUITER, W., G. Corsetti and N. Roubini (1993) “Excessive deficits. Sense and nonsense in the Treaty of Maastricht” *Economic Policy*, 8, 16, 57-100.
- COLLINGON, S. (2004) “The End of the Stability and Growth Pact? “ *International Economics and Economic Policy*, 1, 1, 15-19.
- DER SPEIGEL, *Online International* 2.8.2010
<http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,676634,00.html>
- EICHENGREEN, B.; A. Mody, M. Nedeljkovic, and Lucio Sarno (2009) *How the Subprime Crisis Went Global: Evidence from Bank Credit Default Swap Spreads*, NBER Working Paper No. 14904.
- EICHENGREEN, B and D. A. Irwin (2010) “The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why?” *Journal of Economic History*, 70, 04, 871-897.
- EHRMANN, M; M. FRATZSCHER, R. S. GÜRKAYNAK and E. T. SWANSON (2011) “Convergence and Anchoring of Yield Curves in the Euro Area”, *Review of Economics and Statistics*, 93, 1, 350-364.
- EUROPEAN POLICY CENTRE (2012) *The Maastricht Treaty – 20 years later*, Event Report dd 16.02.2102
- EUROSTAT (2004) *Report by Eurostat on the Revision of the Greek Government Deficits and Debt Figures*, 4.11.2004
- EUROPEAN COMMISSION (various), *European Economy*, Brussels
- EUROPEAN COMMISSION (2008) *The EMU@10. Successes and Challenges after ten years of Economic and Monetary Union*, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2010), *Report on Greek government deficit and debt statistics*, 8.1.2010

- FINGLETON, B (1999) “Estimates of time to economic convergence: an analysis of regions of the European Union” *International Regional Science Review* , 22, 1, 5-34.
- FISCHER, J.; L JONGUN and M. LARCH (2006) *101 Proposals to reform the stability and Growth pact. Why so many?* European economy. Economic papers. No 267, Brussels
- GARRETT, G. (1993) “The Politics of Maastricht” *Economy and Politics*, 5, 2, 105-123
- ISSING, O. (2008) *The Birth of the Euro*, Cambridge.
- JORDAN-WAGNER, J. (1994) “A Historical Analysis of ERM realignments” *Essays in Economic and Business History*, 12, 31-47.
- LANE, P. (2011) *The Irish Crisis*, CEPR Discussion Paper No. DP8287
- LEONARDI, R. (1995) *Convergence, cohesion and integration in the European Union* , New York.
- MCRAE, H. “Why Spain is odds-on for a bailout by the end of the year” *The Independent*, 29.2.2012
- SIESTO, V (1987) “Concepts and Methods involved in the Last Revision of Italy’s GDP” *Labour*, 1, 3, 181-200.

RESUMO

Esse artigo examina a experiência da união econômica e monetária europeia sobre três perspectivas - o design, a implementação e a gestão do euro – antes de explorar as implicações da crise atual.

PALAVRAS-CHAVE

Euro; Crise; União Europeia

O BRASIL NA ATUAL ORDEM MUNDIAL

Amado Luiz Cervo¹

Introdução

O modelo brasileiro de inserção internacional aprofunda, no século XXI, a aliança entre Estado e sociedade e eleva o grau de maturidade. Ação diplomática, política exterior e movimento de atores não governamentais que perseguem interesses específicos por meio de suas iniciativas externas compõem o tripé de nosso conceito de inserção internacional. Convém, pois, aprofundar os três componentes da inserção internacional, que não se reduz mais como se imaginava no passado à conduta da diplomacia ou à política exterior, mesmo que esta agregue àquela as percepções do interesse nacional.

Qual terá sido a mudança quanto à funcionalidade do Estado? Depois de ser Estado desenvolvimentista e centralizador, depois do Estado neoliberal que entregava as forças da economia e da sociedade a seu próprio curso sem apoiá-las, terá o Estado assimilado o fenômeno mais marcante das duas últimas décadas, ou seja, a emergência da sociedade, que se manifesta por meio de atores e poderes? Como conceituar essa nova funcionalidade?

Os instrumentos de poder acionados pelos três componentes da inserção internacional no século XXI constituem outro desafio intelectual à compreensão do tema. Qual o papel da integração, das coalizões emergentes e das velhas e novas parcerias, não apenas como instrumentos de poder, mas ainda como vias efetivas de realização de interesses?

A diplomacia se movimenta no século XXI à base do princípio da reciprocidade de benefícios. Nos domínios das negociações comerciais e de

¹ Professor Titular de História das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Emérito. Pesquisador Sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq (alcervo@unb.br).

segurança internacional, das questões ambientais e dos direitos humanos, o princípio da reciprocidade pretende penetrar a velha ordem, cujas regras ou ordenamentos eram determinados pela prevalência decisória das nações avançadas em seu próprio proveito. A velha ordem teceu e prolongou o mundo das assimetrias. O princípio da reciprocidade de benefícios postula, nesse sentido, condições para promover mais igualdade entre as nações.

Entende-se, pois, por que três objetivos de poder sejam visualizados pelo BRICS, o grupo que representa os interesses do mundo em desenvolvimento: estabelecer nova estratégia internacional de segurança, promover regras de comércio e finanças que se voltem para a superação da desigualdade entre as nações e, enfim, a requisição de maior poder nas instâncias financeiras globais no intuito de tornar efetivas ambas as estratégias.

Nada mais surpreendente para a inserção internacional do Brasil no século XXI do que o processo de internacionalização de sua economia. Como se desencadeia, que direções geográficas toma, que benefícios traz? Observa-se, com efeito, que a expansão global dos empreendimentos brasileiros ocorre em ritmo acelerado no século XXI e que estabelece um nível de interdependência que permite ao historiador perguntar: o país, enfim, atinge sua maturidade no sistema de economia de mercado que norteia as relações econômicas internacionais?

O quadro da análise da inserção internacional do Brasil no século XXI não seria objetivo sem desvendar os limites da ação diplomática e da política exterior, que por certo condicionam o movimento dos agentes econômicos, os mais relevantes para o bem estar da sociedade. Por isso, além de conceituar o Estado logístico, insistimos em identificar seus ainda graves limites de eficiência.

Esse esquema, determinado por questões chaves e conectadas, à base do referencial conceitual que elaboramos nas últimas décadas acerca das relações internacionais do Brasil, nos permite construir o argumento cognitivo e explicativo, bem como promover a avaliação de resultados acerca do atual modelo brasileiro de inserção internacional.

1 - O Estado Logístico: a nova funcionalidade do Estado

Os dirigentes do século XXI tomam consciência do papel do Estado, ao requisitar a ação política com o fim de fazer a nação penetrar os processos globais como agente do sistema.

A mudança do paradigma do Estado, isto é, a mudança da funcionalidade, ocorre no Brasil em tempo de média duração e por duas razões.

O velho Estado desenvolvimentista responsável pelo grau de desenvolvimento alcançado de 1930 a 1980, especialmente por agregar continuidade e racionalidade ao processo de industrialização do país, alcança os anos 1980 exibindo vícios graves, devidos à exacerbada introspecção: alto grau de protecionismo do mercado de consumo, com baixa produtividade dos sistemas produtivo industrial e de serviços, instabilidade monetária, endividamento externo e estagnação econômica. A exaustão do desenvolvimentismo era perceptível.

A ruptura que ocorre com o advento dos regimes neoliberais dos anos 1990 no Brasil e em toda a América Latina decorre dessa crise do modelo anterior. Caracterizado pela demolição do núcleo central robusto das economias nacionais, pela abertura incondicional do mercado e dos sistemas produtivo e de serviços, pelas privatizações das empresas públicas com alienação de seus ativos em favor de empresas estrangeiras, o neoliberalismo deteriorou, ademais, de acordo com dados da Cepal, as condições de renda, trabalho, saúde e bem estar das populações. O Brasil foi o único país da América Latina a exibir sérias hesitações diante dos resultados das reformas neoliberais. Fernando Henrique Cardoso que conduzia essa crítica elaborou o conceito de globalização assimétrica para significar sua relutância, e encaminhou o novo paradigma logístico, consolidado pelos dirigentes do século XXI.

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidades e poder.

As relações entre Brasil e Estados Unidos exemplificam o modo como a conduta logística do Estado penetra as políticas exteriores: criar facilidades,

induzindo oportunidades para que agentes econômicos e sociais operem com desenvoltura para realização de interesses específicos. Dois encontros recentes entre os chefes de Estado de Brasil e Estados Unidos evidenciam a maturidade do Estado logístico.

Em março de 2011, a presidente do Brasil, Dilma Rousseff, recebeu em Brasília o presidente dos EUA, Barack Obama, em sua primeira viagem ao país. Os dois dirigentes induziram oportunidades de negócios, firmando acordos no sentido de facilitar o movimento de comerciantes e investidores. Para tanto, criou-se na ocasião uma Comissão Brasil - Estados Unidos para Relações Econômicas e Comerciais com o fim de promover a cooperação na área energética, especialmente petróleo e etanol, visto estar o Brasil necessitando de investimentos e os Estados Unidos interessados no pré-sal brasileiro e na produção do biocombustível. A Comissão também cuidaria dos obstáculos ao comércio, como as sobretaxas, e de projetos na área de infraestrutura, cooperação espacial, educação, entre outras.

Durante a visita de Rousseff aos Estados Unidos em abril de 2012, o observador percebe como, por trás das preocupações dos dirigentes, são as sociedades que andam por si, após a emergência da sociedade brasileira desde os anos 1990. As negociações partem da suposição segundo a qual aos Estados cabe apoiar relações consistentes entre seus segmentos dinâmicos. Desse modo, admite-se de ambos os lados a autonomia das políticas exteriores, não se discute discordâncias acerca das intervenções da OTAN, dos direitos humanos e de Cuba, porém novos acordos são firmados, facilitando contatos e ações na área da educação, que incluem a cooperação científica e tecnológica e intercâmbio de professores e alunos de Universidades brasileiras com centros avançados como MIT e Harvard, cooperação entre Embraer e Boeing na área empresarial, reconhecimento da cachaça (exportação cresce 100% em 2012) e do Bourbon como bebidas genuínas do outro e promoção de seu comércio em atenção aos respectivos produtores, cooperação em segurança alimentar e desburocratização do fluxo bilateral de pessoas. As funções dos Estados acedem à condição de padrão de conduta convergente: eliminar obstáculos e promover oportunidades para a ação dos agentes das duas sociedades na busca de seus interesses setoriais.

2 - Emergência da sociedade: o insumo interno

O fator mais importante na origem do Estado Logístico é a emergência da sociedade. Ela permite à funcionalidade do Estado transitar de Estado todo poderoso, que arrastava atores ou agentes sociais com baixa margem de poder, autonomia e iniciativa, para outra condição, na qual o Estado transfere a tais atores ou agentes não governamentais poder e responsabilidade diante do desenvolvimento a promover. A modificação de uma a outra operacionalidade dos dois componentes, sociedade e Estado, passa pela crise neoliberal dos anos 1990, crise de fortalecimento da sociedade e de reordenamento do Estado.

Três causalidades colaboram para a consolidação do Estado logístico no Brasil do século XXI: a) a sociedade encontra-se em nível avançado de organização, com suas federações de classe articulando, setorialmente, industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores, condição que facilita a função de coordenação superior do Estado guiado pelo interesse nacional, entendido como soma dos interesses setoriais; b) a estabilidade política e econômica, que sugere associar a lógica da governabilidade interna com a lógica da governança global à época da interdependência global; c) o nível comparativamente avançado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização empresarial e competitividade sistêmica.

A emergência da sociedade no Brasil torna-se possível no rumo em que se processa no século XXI em razão de legado histórico, por um lado, e de mudança circunstancial por outro.

Desde os anos 1930, o governo de Getúlio Vargas incorporou à governabilidade, com característica de racionalidade a manter, o padrão de conduta segundo o qual os segmentos dinâmicos da sociedade – empresários industriais, agricultores, comerciantes, banqueiros, operários, consumidores e outros – não são excludentes nem conflitantes para os dirigentes e seus interesses sociais devem ser protegidos e promovidos com equilíbrio, porém todos eles, sem discriminação. O padrão de governabilidade irá descartar, desde então, políticas setoriais que castiguem um setor em benefício de outro, como ocorre, por exemplo, com o setor agrário e o urbano em outros países. Ao governo cabe incorporar o senso do interesse nacional, entendido como equalização de interesses por vezes conflitantes entre si, ou seja, harmonização

dos interesses setoriais feita de promoção de todos eles e controle para evitar a imposição de um segmento em detrimento de outro. Assim, as políticas interna e externa tornam efetiva a noção de um superior interesse nacional, algo que, no Brasil, explica a harmonia entre Estado e sociedade, que se estabelece e se firma por sobre governos, partidos e regimes políticos.

O elemento circunstancial que também explica o fortalecimento da sociedade no século XXI vem da experiência neoliberal da última década do século anterior, caracterizada pela hesitação, pela autocrítica e pela correção de rumos ainda quando em curso. Ou seja, dosagem do grau da abertura e das reformas ao grau de adaptabilidade das forças econômicas e da organização social. Essa dosagem permite associar o legado histórico referido anteriormente à contribuição de fatores positivos do neoliberalismo.

3 - Instrumentalização da integração, coalizões de poder e parcerias: o insumo externo

Certas condições sistêmicas da ordem internacional no século XXI favorecem a emergência do Brasil sobre o cenário internacional: reforço da interdependência econômica entre as nações, enfraquecimento do multilateralismo e dos processos de integração, fortalecimento do bilateralismo e do andar solto dos Estados nacionais, enfim, a crise nos Estados Unidos, Europa e Japão. Por outro lado, certas dificuldades decorrentes dessa crise, como a valorização cambial das moedas tradicionais, a desvalorização da moeda chinesa, a distorção da concorrência provocada por tais manipulações da moeda, os excedentes de produção industrial nos países centrais em razão da queda do consumo, entre outras, representam fatores que perturbam interesses e ascensão do Brasil.

Uma readaptação de estratégias externas é requisitada por tais circunstâncias. Examinamos a seguir alguns aspectos atinentes à integração, à formação de coalizões emergentes e a parcerias bilaterais.

A formação de blocos se mantém como tendência das relações internacionais no século XXI, sem, contudo, manifestar o dinamismo da década de 1990. Dois exemplos ilustram essa inflexão no processo de integração.

Em primeiro lugar, observa-se ritmo mais lento na União Europeia. O bloco desiste da Constituição, rejeitada por plebiscitos em 2005, e acaba por substituí-la pelo Tratado de Lisboa, que também não recolhe a unanimidade de

seus 27 membros. Em segundo lugar, na América do Sul, se os governos alcançam resultados notáveis que melhoram as condições econômicas e sociais agravadas pelo neoliberalismo, a chamada inclusão social, fazem-no por meio de soluções introspectivas, centradas em projetos nacionais, que ignoram a integração. Esses governos programam, ademais, diferentes modelos de inserção internacional. Também aqui, alguns governos não entendem a integração como estratégia eficiente para superação de dificuldades próprias. Nessas condições, a política exterior brasileira, de forte caráter integracionista, passa por uma adaptação concreta: utiliza os processos de integração, antes tidos por uma espécie de fim em si, como meios para estabelecer ou consolidar a rede de cooperação e poder ao sul, partindo da América do Sul e avançando para alianças com outras regiões com o fim de realizar desígnio de país globalista.

Um dilema se põe à inserção internacional do Brasil: balancear seu projeto de integração e desenvolvimento regional, o mais consistente da América do Sul, com sua pretensão de potência emergente de alcance global, a mais viável na América do Sul. Esse dilema, é bem verdade, foi administrado com equilíbrio, tanto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, nos anos 1990, quanto por seu sucessor, Luiz Inácio Lula da Silva, na década seguinte. Ambos, e com respaldo das lideranças setoriais nacionais, empenharam-se fortemente em conduzir a nação nessas duas vias de ação externa, ao passo que Dilma Rousseff, que substituiu Lula na Presidência em 2011, pende mais para a construção da potência global.

O ponto de chegada desse dilema deixa perceber, enfim, que governo e sociedade estão mais propensos a atuar sobre o cenário global com a marca Brasil do que com as marcas Mercosul ou Unasul, enquanto anteriormente a hesitação prevalecia nesse terreno. Tal inflexão não equivale dizer, por certo, renúncia à integração regional, porém o reconhecimento de que a estratégia globalista adquire crescente relevância para o modelo brasileiro de inserção internacional. Ousaríamos avançar duas explicações para essa inflexão em favor do global: os problemas causados pelos países vizinhos, por um lado, e a percepção segundo a qual as instâncias globais contribuem de modo mais concreto e objetivo para a emergência do Brasil sobre o cenário internacional do que as instâncias regionais.

A crise financeira e econômica desencadeada em 2007 nos países centrais serviu de motivo circunstancial para fortalecer a integração sul-americana. Em agosto de 2011, por ocasião da reunião dos 12 ministros das finanças da UNASUL em Buenos Aires, Guido Mantega, o ministro brasileiro, fez forte apelo à convergência dos membros do bloco em favor do crescimento regional. Propunha a criação de mecanismos sul-americanos de defesa econômica e de fomento ao comércio regional, bem como a ampliação do crédito, aproveitando a solidez fiscal dos países, como fórmulas de atenuar os efeitos negativos da crise.

A integração regional sul-americana, evolui, contudo, de prioridade alta para prioridade baixa na estratégia de ação internacional do Brasil, durante a primeira década do século XXI. Com efeito, desde o Mercosul e a UNASUL, a confecção de uma rede global se alça como propósito nacional. Dois poderosos instrumentos de ação são postos a serviço do propósito globalista. Por um lado, o multilateralismo da reciprocidade, movido pela diplomacia, destina-se ao exercício de pretensa liderança por meio de negociações globais que fortaleçam, ao menos permitam exibir, o poder nacional. Por outro lado, a internacionalização dos empreendimentos brasileiros, isto é, a expansão para fora de investimentos e negócios nacionais, estimulada por interesse pessoal de Lula, que aciona o Estado Logístico, e movida por reação favorável do meio empresarial, alcança todos os cantos do planeta. A rede global assenta-se, sob os dois aspectos, o político e o econômico, na América do Sul, onde lança raízes e se fortalece para depois estender-se ao mundo. A mudança de perspectiva, embora sutil, é clara: o lugar natural do Brasil não é mais a América do Sul, como a realidade anterior parecia sugerir, mas o mundo.

A institucionalização do BRICS ocorre em 2007, em grande medida por esforço do governo brasileiro, interessado em formar um bloco de países emergentes. Reunia então Brasil, Rússia, Índia e China, admitindo-se, posteriormente, a África do Sul. Para os fundadores, dois objetivos moviam o bloco: facilitar e fortalecer as relações entre os membros e coordenar posições diante das relações internacionais em esfera global. A primeira frente de ação tinha por fim a promoção de interesses nacionais dos setores econômicos envolvidos em transações com o exterior, porém a segunda destinava-se e influir sobre os parâmetros da ordem internacional. Constituído como bloco informal, o

BRICS tem nas cúpulas convocadas regularmente sua instância decisória maior. Examinamos as duas últimas realizadas na China e na Índia.

A reunião de cúpula realizada em Sanya, na China, em abril de 2011, a terceira da série, incorporou a África do Sul como novo membro do grupo. Na agenda da reunião, três questões ocuparam os dirigentes: discutiram-se medidas para fomentar a utilização de moedas locais no comércio entre os países do grupo, outras medidas de controle dos preços de commodities agrícolas, enfim, a possibilidade de alcançar uma posição comum diante da intervenção da OTAN na Líbia. Ou seja, interesses próprios e segurança global.

A cúpula da China correspondeu a um fórum de debates de grandes questões acerca da ordem internacional atual. As reivindicações dos emergentes colocaram em alerta as potências que tradicionalmente exerciam o controle sobre o ordenamento global em seu benefício. Com efeito, a declaração final propôs a reforma da Organização das Nações Unidas e de seu Conselho de Segurança, especialmente em razão do aval que este Conselho deu ao uso da força pela OTAN na Líbia. A estratégia internacional de segurança conduzida pelos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial, com apoio da Europa e aval da ONU, estratégia movida pelo uso da violência da sanção ou da intervenção, é confrontada, pela primeira vez, de forma clara, por um agrupamento de países de peso sobre o cenário internacional. O BRICS propõe a substituição dessa estratégia da violência que submetia a si a segurança internacional pela estratégia pacífica da solução negociada de conflitos, sejam eles internos, regionais ou globais.

Outros dois aspectos da ordem internacional evidenciam a penetração dos emergentes no traçado de seus parâmetros a serem considerados pelas potências que sobre ela exerciam controle quase absoluto: a reivindicação de maior participação na direção dos órgãos econômicos multilaterais e de melhor regulamentação do sistema financeiro internacional, entregue nas últimas décadas ao excesso de liberdade, causa da especulação, dos desequilíbrios e da própria crise internacional oriunda do centro.

A quarta cúpula do BRICS realizada em Nova Deli, em fins de março de 2012, reforça os temas da anterior em direção à transformação da ordem internacional, porém as duas perspectivas de atuação do grupo se mantêm, considerando-se também a realização de interesses diretos de seus membros nas

relações intra-bloco. Sob este último aspecto, discute-se a criação de um banco de desenvolvimento do grupo, medidas de fomento do comércio e do financiamento em moeda local, bem como de combate ao protecionismo. Em esfera global, insiste-se na formulação de posições mais claras e pontuais acerca dos desafios da segurança internacional consoante a estratégia de soluções negociadas, reivindica-se maior participação dos emergentes nas instituições da governança econômica e financeira.

Uma grande vitória já se alcançara no domínio da segurança global: Rússia e China haviam vetado no Conselho de Segurança o uso da força na crise da Síria, após o que sucedera na Líbia. Mas o BRICS se torna relevante para a gerência de toda ação internacional no Próximo Oriente, não só obstruindo a escalada da violência ocidental sob a égide da OTAN, especialmente no caso da Síria, mas ainda advertindo seus líderes no sentido de que desativassem a retórica da violência com relação ao programa nuclear iraniano.

Qual a importância do BRICS para a inserção internacional do Brasil? Duas observações podem contribuir para o entendimento da questão.

Uma linha de argumentação tende a diminuir a importância do BRICS para a inserção internacional do Brasil. Trata-se, segundo esse raciocínio, de um bloco com enorme heterogeneidade quanto à distribuição da renda, à capacitação militar, ao tamanho da riqueza nacional, à demanda nacional, ao grau de desenvolvimento, bem como ao grau de ambição de desempenhar papel relevante sobre o cenário internacional. A heterogeneidade, contudo, é característica de todos os blocos de nações resultantes de processos de integração nas últimas décadas. Poder-se-ia acrescentar, ademais, que os clubes de nações constituídos em fóruns decisórios fazem reuniões inócuas e de escasso efeito prático, sobretudo quando sua agenda é tal que envolve temas muito variados e superdimensionados, como é o caso das duas últimas cúpulas do BRICS. Se assim fosse, todavia, o velho G8, por exemplo, não teria influído sobre o traçado da ordem internacional, com fez efetivamente durante o longo tempo de sua atuação.

Outra linha de argumentação tende, contudo, a realçar o papel do BRICS para a inserção internacional do Brasil como nação capaz de influir sobre a transformação da ordem internacional e a promoção dos interesses dos países em desenvolvimento. A coordenação do grupo induz, com efeito, resultados positivos para satisfação de demandas individuais dos membros. Em

2011, por exemplo, a China supera os Estados Unidos e alcança a condição de primeiro parceiro comercial do Brasil, enquanto o comércio intra-bloco cresce também e as relações econômicas são fortalecidas por meio de mecanismos variados de cooperação e de investimentos empresariais diretos. Por se tratar de grupo recente, sua irrupção sobre o cenário internacional se delineia com a aprendizagem natural dos processos de integração. A vontade de prosseguir e de construir o entendimento político é comum. Dois resultados já são perceptíveis: a mudança em curso da estratégia internacional de segurança e a redistribuição de poder em órgãos da governança financeira internacional. Em suma, o Brasil encontrou um assento entre grandes potências, envolve-se com a transformação da ordem no sentido de submetê-la gradualmente à correção de rumos, ou seja, à transição da assimetria para a igualdade entre as nações. Tudo sob os auspícios do tradicional interesse nacional, agora de país globalista, a defender e promover.

Ao lado da instrumentalização da integração e da formação de coalizões de poder, as parcerias do Brasil com outras nações ou com outras regiões constituem o terceiro fator, de mais acentuado caráter histórico, a reforçar, desde o exterior, a emergência do país sobre o cenário internacional.

Presumia-se que a globalização e o enfraquecimento do Estado conduzissem ao declínio do bilateralismo nas relações internacionais atuais. Esta não passou, no entanto, de uma expectativa frustrada de intérpretes da ordem internacional imbuídos de convicções neoliberais. O bilateralismo apresenta-se como tendência que se fortalece no mundo atual. A Universidade de Brasília, dinâmico centro de estudos e de publicações acerca dos mais variados aspectos da inserção internacional do país, promoveu nos últimos anos a publicação de duas coleções de livros, com mais de duas dezenas de títulos lançados até 2012, voltados principalmente ao estudo das parcerias estratégicas, entendidas como a contribuição de um para a formação nacional do outro. Os estudos publicados pela Juruá Editora de Curitiba e pela Fino Traço Editora de Belo Horizonte focalizam as parcerias históricas e atuais consideradas relevantes para o desenvolvimento nacional e para a ascensão internacional.

Dentre os fatores de interpenetração de determinada parceria, destaca-se em primeiro lugar o econômico, especialmente o fluxo de capitais, empreendimentos e tecnologias, em razão de seus impactos sobre o bem estar da

população. Outros fatores agem ao lado do econômico: a influência sobre a composição étnica, o perfil cultural, a filosofia política, bem como sobre a criação do quadro institucional e mesmo sobre padrões de conduta internacional. Como país novo, o Brasil tende a ser mais receptor que provedor de fatores da parceria. Historicamente, manteve a continuidade da estratégia de criação e consolidação de parcerias úteis à segurança e ao desenvolvimento econômico. Os dirigentes seguiram, desde o limiar do século XX, o conselho do patrono de sua diplomacia, o Barão do Rio Branco: nação tranquila é nação que possa contar com inúmeros e bons parceiros, em primeiro lugar as potências hegemônicas, globais ou regionais.

Dentre as parcerias mais antigas, algumas feneceram com o tempo, como o nexo entre Brasil e Inglaterra no século XIX. A parceria entre Brasil e Estados Unidos veio substituí-la no século XX, consolidando-se esse eixo de relações como o mais relevante para a formação nacional, jamais depreciado por governos ou regimes políticos até o presente. A ela se compara, em duração, apenas a parceria entre Brasil e Argentina.

Ao lado da parceria entre Brasil e Estados Unidos alinham-se por efeitos decrescentes sobre a formação nacional aquelas que vinculam há décadas o país ao exterior: Alemanha, Japão, Itália, Grã-Bretanha, Holanda, Suíça e Suécia, entre outras. Parcerias recentes emergem, entretanto, estabelecidas com Portugal e Espanha, por exemplo, mas nada afeta tanto a inserção internacional do Brasil como a recente parceria com a China, a qual, embora limitada, sobretudo, à dimensão comercial, reforça-se nos anos recentes com investimentos bilaterais e com entendimento político.

As regiões também alimentam a estratégia de confecção de parcerias por parte do Brasil. Assim encaminham-se parcerias entre Brasil e União Europeia, África e Ásia, esta última mais difusa.

O limite imposto à interdependência gestada no seio de parcerias é criado pela autonomia decisória. Um dilema, especialmente quando se trata de parcerias com potências hegemônicas. Sem autonomia decisória, entendeu-se no Brasil, não se realizam os benefícios esperados da parceria, desenvolvimento e segurança em primeiro lugar.

Conclui-se, pois, que as parcerias internacionais do Brasil contribuem tanto para sua formação nacional, isto é, seu desenvolvimento econômico, social e humano, quanto para a realização de interesses mediante a ação externa ou,

ainda, para sua projeção internacional. Instrumentalização da integração, coalizões de poder e parcerias somam efeitos que se apresentam, enfim, como insumos externos que explicam a intensidade da emergência internacional do país.

4 - Multilateralismo: o princípio da reciprocidade de benefícios

Desde a criação do primeiro G20, o comercial, por ocasião da Conferência da OMC de Cancun em 2003, o multilateralismo da reciprocidade converte-se em conceito operacional da política exterior brasileira. A partir das negociações comerciais, as mais relevantes para as negociações multilaterais ao lado da segurança, são todas as dimensões da ordem internacional enquadradas no conceito de multilateralismo da reciprocidade: economia, comércio, segurança, questões ambientais, saúde e direitos humanos. A reciprocidade se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todas as nações. Consequentemente, quando afastam uma ordem que beneficia nações mais avançadas, assegurando ou prolongando assimetrias.

Os pressupostos do multilateralismo da reciprocidade são dois: a necessidade de regras para o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros.

O multilateralismo da reciprocidade elimina duas utopias teóricas para compreender a política exterior do Brasil: a da estabilidade hegemônica e a do vínculo necessário entre política exterior e regime político. Tão decantada pela teoria das relações internacionais formulada em sociedades anglo-saxônicas, a estabilidade hegemônica tanto fundamento exhibe, segundo Bertrand Badie, quanto a instabilidade hegemônica. A crise financeira e econômica desde 2007 convence o leitor disso. O nexo entre regime político e política exterior é tal que, consoante o ensinamento da história das relações internacionais, independentemente da natureza do regime, um Estado pode contribuir para a reciprocidade ou para a assimetria internacional.

Movida pelo conceito operacional do multilateralismo da reciprocidade, a política exterior brasileira se desdobra em cinco linhas de ação: a) para as regras da economia internacional, postula o fim do velho G8 e sua substituição

pelo G20 financeiro, o primeiro fórum decisório multilateral que reúne países avançados e emergentes; b) na esfera do comércio internacional, diante da sutil distorção promovida pelos países avançados substituindo o acordo global a ser negociado no seio da OMC pelo Tratado de Livre Comércio, que perpetua a velha ordem, a diplomacia brasileira malogra; c) no domínio da segurança internacional, a substituição da estratégia da violência mantida pela OTAN pela estratégia da solução negociada de conflitos concebida no seio do BRICS; d) quanto ao meio ambiente, a posição brasileira evolui de vítima à corresponsabilidade; e) enfim, no que tange o respeito aos direitos humanos, a ação diplomática brasileira desmascara a práxis do choque de civilizações ou ideologias e requer o respeito universal por parte de todos os governos.

Foram alcançados por certo resultados pela negociação multilateral movida à base do multilateralismo da reciprocidade nessas frentes da ação, resultados que modificam a ordem internacional. Um bom exercício de investigação consistiria em mensurá-los. O mais minguado efeito, contudo, parece situar-se no domínio do comércio internacional, cujas regras mantêm-se obsoletas e ineficientes. Para o Brasil, um desafio que convém ao novo governo de Dilma Rousseff enfrentar: diante do malogro, qual a melhor política de comércio exterior para o país, prosseguir na busca do acordo global consoante a reciprocidade, acordo inatingível ao que parece, ou domar a natureza do acordo bilateral de livre comércio? A tentação da segunda opção se põe, por certo, especialmente quando a secretária de Estado, Hilary Clinton, em visita a Brasília no mês de abril de 2012, propõe à presidente Rousseff o acordo bilateral de comércio entre Brasil e Estados Unidos.

5 – As três estratégias de poder traçadas pelo BRICS

A transformação da ordem internacional, cujos ordenamentos eram traçados pelas nações avançadas da Segunda Guerra Mundial ao início do século XXI, constitui o objetivo essencial do BRICS, a razão de sua existência como coalizão de poder. Essa transformação desejada anima as cúpulas do grupo e são perceptíveis em três esferas. Convém organizar e condensar, pois, a análise acima exposta a respeito da atuação do BRICS e da posição do Brasil no seio da coalizão.

Assim como o grupo supõe representar os interesses dos países em desenvolvimento em seu intento de promover a inclusão social internamente, na

esfera internacional a ordem deve ser posta a serviço da promoção da igualdade entre as nações. Não se trata de ideologia, retórica ou utopia, mas de mecanismos concretos que afastem a figura daqueles que chutaram a escada após alcançar o topo do bem estar interno e internacional no sistema de economia de mercado.

A segurança internacional também requer uma mudança estratégica em seu gerenciamento para transitar de mecanismos de uso da força, como sanção e intervenção, para soluções negociada de conflitos. Todas as nações, por exemplo, tem direito de acesso à tecnologia nuclear para uso econômico e pacífico, não se admitindo que seja este privilégio consolidado de uns poucos. A negociação, mais uma vez, deve ser posta nesse domínio como garantia da segurança. Intervenções fundadas no privilégio, como a que possivelmente adviria das ameaças ocidentais ao Irã, infringem a visão da segurança internacional do BRICS.

Como o G20 financeiro constitui outro fórum informal, o BRCS reivindica para os países emergentes maior representatividade nos órgãos multilaterais que exercem o poder decisório efetivo sobre as finanças internacionais, como Banco Mundial e FMI. Usa suas enormes reservas monetárias, os fundos soberanos, que são repassados ou não, na medida da obtenção de maior representação e poder decisório junto aos referidos órgãos, por meio de reforma do sistema de quota e de votos e eliminação de tradicionais orientações que venham limitar a autonomia das políticas nacionais nas áreas fiscal e financeira. Inclusão internacional e segurança internacional dependem, na visão do BRICS, do poder econômico, por isso as três estratégias de ação são programadas simultaneamente.

6 - Internacionalização: a maturidade sistêmica da economia brasileira

No século XXI encaminha-se a mais relevante condição para a ascensão do Brasil como país globalista, isto é, dá-se o passo definitivo rumo à maturidade sistêmica. A internacionalização da economia brasileira somente torna-se viável, entretanto, com o aporte da sociedade mais que do Estado, o qual, por sua vez, se adapta e assume a funcionalidade de Estado Logístico. Vinculamos, destarte, os elementos de nosso raciocínio: Estado Logístico,

emergência da sociedade, instrumentalização e reforço do poder nacional, maturidade sistêmica.

A expansão para fora das empresas brasileiras transforma-se em objetivo do Estado e da sociedade. Consiste em formar empresas fortes com capacidade de se estabelecer e competir em escala global. As condições para deslançar o processo de internacionalização foram estimuladas pelos presidentes Cardoso, que privatizou nos anos 1990, e Lula, que conglomerou a seguir. As duas fases, fortalecimento empresarial interno e expansão externa, contaram com o envolvimento entusiasta do empresariado e o apoio de fortes instituições financeiras do Estado, como o BNDES e o Banco do Brasil.

Após um início tímido nos anos anteriores, a internacionalização da economia brasileira acelera o ritmo a partir de 2005. Os investimentos diretos brasileiros no exterior apresentam desde então um crescimento médio de 14% ao ano. Em alguns anos, superam os investimentos estrangeiros no Brasil. O movimento dos empreendimentos brasileiros acompanha os emergentes: estes detêm cerca de 5% dos investimentos diretos no exterior em 1990 e mais de 20% em 2007. Neste ano, com 108 bilhões de dólares consolidados, o Brasil tornou-se o segundo investidor externo entre os emergentes e no ano seguinte, 2008, esse montante atinge 149 bilhões de dólares, ano em que os investimentos estrangeiros no Brasil somaram 34,6 bilhões, um crescimento de 100% relativamente ao ano anterior. A tendência de alta também se observa no montante das reservas internacionais do Brasil, que aumentam de 200 bilhões de dólares em fim de 2008 para 370 bilhões em abril de 2012. Após haver o país recebido o grau de investimento por agências de classificação de risco, reservas e fluxos externos de investimentos mantêm tendência firme de alta até o presente, o que também encontra explicação na expectativa de rentabilidade das inversões dos países ricos em países emergentes durante a crise econômica que assola o antigo primeiro mundo.

A destinação geográfica dos investimentos diretos brasileiros no exterior se desloca em 2006, grosso modo, da vizinhança para o mundo: Estados Unidos, Canadá, África e Europa. Grandes grupos, como Vale do Rio Doce e Petrobras puxam a tendência, seguidos por Gerdau, Embraer, Odebrecht, Itaú, Braskem, Votorantim, Camargo Correia, AmBev e WEG entre outros. A especialização dos grupos indica que as empresas brasileiras atuam no exterior em diferentes áreas, como mineração, prospecção, metalurgia, indústria e tecnologia. O marco

cronológico de 2006 se explica em razão de entraves na Bolívia e depois em outros países vizinhos, que cerceiam expectativas de investidores. Trata-se de dificuldades criadas por ordenamentos jurídicos e atitudes políticas na vizinhança. Entre 2001 e 2008, a Argentina passa de 15% a 9%, entre 2001 e 2010, os Estados Unidos, que se tornam o principal destino, passam de 13% a 37% sobre o total de IDEs brasileiros no exterior. Ademais, em fins de 2011, o Brasil tornou-se o sexto maior investidor externo na Europa, com 80 bilhões de dólares, embora a superioridade dos investimentos europeus no Brasil, 180 bilhões de dólares, ainda se mantenha. Nesse ano, os investimentos brasileiros na Europa e europeus no Brasil elevam-se acima da soma de idênticos fluxos atinentes a China, Rússia e Índia, indicando o elevado grau comparativo de internacionalização da economia brasileira entre as economias emergentes.

Analistas da Fundação Getúlio Vargas observam outra reorientação geográfica da internacionalização da economia brasileira por volta de 2010: o nexu chinês. Impulsionado pelo comércio nos anos anteriores, este nexu incorpora, enfim, os esperados fluxos de investimentos chineses no Brasil.

Em realidade, Brasil e China descolam-se dos Estados Unidos rumo à autonomia de movimento tanto em âmbito bilateral quanto global. O novo ciclo de comércio e investimentos bilaterais toma impulso em 2010 e se orienta por interesses próprios. O Conselho Empresarial Brasil-China observa, em 2011, uma mudança de qualidade e quantidade em curso no intercâmbio econômico bilateral. A balança do comércio passa de 9 bilhões de dólares em 2004 para 56 bilhões, sete anos depois. Expande-se 52% em 2009-2010, quando a China se torna o principal parceiro comercial do Brasil. Em 2010, os investimentos chineses irromperam. Ou seja, o relacionamento econômico bilateral entra em nova fase e evidencia ritmo acelerado.

As motivações dos empresários que investem no exterior são variadas: a moeda valorizada aconselha adquirir ações de multinacionais; a abertura de filiais, a associação ou a compra de outras empresas favorecem a captação de recursos financeiros no exterior; desenvolvimento tecnológico e elevação da produtividade ao nível sistêmico global são efeitos também esperados; enfim, com operações no exterior, as empresas pretendem estimular exportações de maior qualidade. A melhor de todas as motivações, entretanto, consiste na

elevação da produtividade empresarial que a penetração nas cadeias produtivas de redes globais faculta.

Dois exemplos, escolhidos aleatoriamente, ilustram esses resultados positivos da globalização da economia brasileira: a Embraer e a WEG. Privatizada em 1994, com lastro de conhecimento tecnológico acumulado por dois centros anteriores, o Centro Brasileiro de Aeronáutica e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer) voltou-se para o mercado global, agregou novos processos de inovação, estabeleceu a interdependência empresarial com suas parcerias, proveu seu caixa e especializou-se para competir. Anos depois, tornou-se o terceiro fabricante de jatos regionais no mundo e seus produtos chegaram a ocupar o primeiro lugar na pauta da exportação brasileira. Em 2012 venceu licitação para fornecer à Força Aérea dos Estados Unidos aviões de combate Super Tucano, um verdadeiro selo de qualidade para avançar sobre outros mercados, caso o negócio se conclua.

Empresa industrial especializada na fabricação de motores e outros equipamentos elétricos, a WEG, originária de Jaraguá do Sul em Santa Catarina, está presente em uma centena de países para assistência técnica e em países-chaves com suas fábricas: no México, visando o mercado do Nafta, e em Portugal, visando o da União Europeia.

7 - Limitações do Estado Logístico

A nova funcionalidade do Estado Logístico fica por certo evidente ao impulsionar a economia nacional a patamar de interdependência global que a movimenta rumo à maturidade. O Estado Logístico brasileiro não alcança, entretanto, a plenitude de efeitos que dele se presume esperar.

Três fatores limitam a eficiência do Estado Logístico no Brasil. Em primeiro lugar, a baixa inovação. Esta decorre de ensino deficiente, da insuficiência de centros de pesquisa tecnológica como aqueles que explicam a criação da Embraer e da insuficiência de preparo técnico para a mão de obra. Como entender, nessas circunstâncias, o atual programa de milhares de bolsas a serem concedidas a estudantes de graduação no exterior e a carência de investimentos em centros de pesquisa, cujos embriões se localizam nas Universidades ou institutos do país? Em segundo lugar, a baixa competitividade dos sistemas produtivo e de serviço, devida à baixa inovação, por certo, mas também a infraestrutura ineficaz, energia cara, burocracia

discricionária, carga tributária, juros bancários e câmbio elevados. O terceiro fator de peso a limitar a eficiência do Estado logístico no Brasil consiste no funcionamento do governo de coalizão. Este modelo político que submete a distribuição dos cargos públicos ao apoio do partido ao governo de coalizão compromete a natureza do Estado por modo a deslocar a governabilidade, da eficiência ao proveito partidário ou pessoal, e a abrir o canal da corrupção.

O pesado fardo de ineficiência do Estado reduz a competitividade sistêmica. Associada a certo grau de aversão do empresariado ao risco da competitividade, a ineficiência explica, além das limitações do Estado Logístico acima descritas, a queda da indústria, de 30% do PIB no século XX para 15% em 2011, segundo cálculos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

As funções e as limitações do Estado Logístico o situam em contraposição ao Estado neodesenvolvimentista, cujo conceito alguns economistas, a exemplo de Bresser Pereira, supõem equivocadamente orientar as estratégias brasileiras no século XXI.

São componentes do Estado Logístico: multilateralismo da reciprocidade, internacionalização econômica, abertura do mercado de consumo bem como dos sistemas produtivo e de serviço, estabilidade monetária e moeda forte, agências de fomento, equilíbrio financeiro interno e externo, ascensão da sociedade e diminuição do Estado, organização social avançada, competitividade sistêmica global elevada. Em síntese, inserção interdependente no capitalismo maduro, sendo o Brasil o protótipo desse modelo na América do Sul.

São componentes do neodesenvolvimentismo: reestatização, protecionismo do mercado de consumo, instabilidade monetária e moeda fraca, desequilíbrio financeiro externo, introspecção econômica sem internacionalização, assimetria ou dependência estrutural relativamente às nações desenvolvidas, oscilações das estratégias interna e externa, sendo a Argentina protótipo do modelo.

Em comum, ambos os paradigmas de Estado executam programas de inclusão social e alcançam resultados nesse terreno, o que eventualmente confunde alguns economistas no uso dos conceitos.

Conclusão

As relações internacionais do Brasil no século XXI são orientadas por dois objetivos gerais: a realização de interesses nacionais e a contribuição para a reforma da ordem internacional.

Os pressupostos que suportam a ação externa compreendem, em primeiro lugar, ideias e valores. O meio dirigente revela a convicção de que convém ao país desempenhar papel relevante sobre o cenário internacional e tal convicção resulta em desígnio nacional, ao ser assimilada pelas lideranças sociais. As ideias que geram tal desígnio fundamentam-se em base cultural interna. O multilateralismo da reciprocidade, segundo o qual os benefícios da ordem internacional devam espalhar-se sobre todas as nações, promover a igualdade e atenuar assimetrias entre elas. As negociações diplomáticas multilaterais destinam-se, segundo esse conceito, a produzir regras relativas ao comércio, às finanças e às questões ambientais benéficas para todos, especialmente para as nações vítimas da globalização assimétrica. O universalismo da política internacional afeta, por outro lado, os direitos humanos: a serem respeitados por todos, grandes, pequenas e médias potências, e jamais posto a serviço de ideologias e culturas específicas, como tem ocorrido. A convivência de diferenças, em outras palavras, induz o desmonte do choque de civilizações e da estabilidade hegemônica, teorias e práticas postas a serviço de grandes potências.

Os meios de ação agregados às relações internacionais do país nas duas últimas décadas foram, simultaneamente, a nova funcionalidade do Estado, que denominamos de Estado Logístico, e a emergência da sociedade, a cujos atores não estatais esse novo Estado repassa poder e responsabilidade acerca dos objetivos externos e da realização do interesse nacional.

Como sem poder nada se alcança em relações internacionais, ao lado da invenção de novo nexo entre Estado e sociedade, cuidou-se de reforçar o poder nacional por meio de insumos também externos. A integração regional, no século XXI, adquire caráter instrumental nesse sentido, deixando de ser um fim em si e modificando-se de prioridade alta para prioridade baixa, sem sacrificar o conveniente entendimento político com a vizinhança. As coalizões emergentes, Unasul, BRICS e Ibas, dentre as mais relevantes, são responsáveis por importante aporte de poder. Não menos importante, contudo, são as parcerias tradicionais, como Estados Unidos, Alemanha, Argentina, Itália, Japão, França, Grã-Bretanha, e as novas, como Portugal, Espanha e China, entre

outras. As parcerias estendem a rede de relações internacionais do país por sobre o planeta inteiro e reforçam sua capacidade de ampliar vínculos benéficos.

O resultado mais relevante para o interesse nacional dessa estratégia conjugada entre Estado Logístico e sociedade toma forma na internacionalização da economia brasileira. Respondendo positivamente ao desafio da globalização, o país alcançou no século XXI o grau de maturidade de interdependência econômica própria de nações avançadas, indo atrás dos benefícios de operar em condições de produtividade sistêmica global.

Limites de eficiência permanecem, contudo, a condicionar Estado e atores não governamentais e encurtar resultados. Um empresariado afeto à inovação tecnológica em grau insuficiente e um Estado repleto de percalços gerenciais. Somando a ineficiência de ambos, o país se depara com baixa competitividade relativa em razão de precária infraestrutura, da escassez de investimentos em centros tecnológicos, do juro e do câmbio valorizados, de carga tributária exorbitante, entre outros fatores. Carece, ademais de estratégia industrial adaptada à nova situação e mesmo de política de comércio exterior, após o malogro do multilateralismo nesse domínio. Longo percurso tem pela frente.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Relações internacionais e política externa do Brasil. Rio de Janeiro: LTC, 2012.
- BADIE, Bertrand. L'Impuissance de la puissance: essai sur les nouvelles relations internationales. Paris: Fayard, 2004.
- BARROS, Octavio de & Giambiagi, Fábio (orgs.). Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BERNAL-MEZZA, Raúl. América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales. Buenos Aires: Nuevohacer, 2005.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Política Externa Brasileira, II. Brasília: Funag, 2007. Idem, Resenha de Política Exterior do Brasil, n. 96 e 97, 2005.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores O G-20 e a OMC: textos, comunicados e documentos. Brasília: Funag, 2007.
- BRESSER PEREIRA, L. C. From old to new developmentalism in Latin America. In: Ocampo, J. A. & Ross, J. (Eds.). Handbook os Latin America Economics. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 108-129.

- CERVO, Amado Luiz. Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz e Bueno, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. Brasília: EdUnB, 2011 (4ª Edição).
- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DUPAS, Gilberto. Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação. São Paulo: UNRSP, 2005.
- FLEMES, Daniel. O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança? Revista Brasileira de Política Internacional, n. 53 (1), p. 141-156, 2010.
- GARCIA, Eugênio Vargas (org.). Diplomacia brasileira e política exterior: documentos históricos (1492-2008). Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- LIMA, Maria Regina Soares de & Hirst, Monica (orgs.). Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias. São Paulo: Paz e Terra, 2009
- MARTINEZ, Maria Regina Estevez. A globalização da indústria aeronáutica – o caso da Embraer. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de doutorado, 2007.
- RAPOPORT, Mario. Historia Económica, Política y Social de la Argentina. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- ROLLAND, Denis & Lessa, Antônio Carlos (Eds.). Relations internationales du Brésil: les chemins de la puissance. Paris: L'Harmattan, 2010, 2 vol.
- SILVA, André Luiz Reis da. Do otimismo liberal à globalização assimétrica. Curitiba: Juruá, 2009.
- SANTOS, Sergio Caballero. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. Revista Brasileira de Política Internacional, 54 (2), p. 158-172, 2011.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. As relações diplomáticas da Ásia. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

Os principais sites utilizados pertencem às seguintes instituições e fornecem dados estatísticos bem como análises conjunturais: Ministério das Relações Exteriores; Universidade de Brasília (Mundorama, Cena Internacional, Meridiano 47); Universidade de São Paulo (Carta Internacional, Contato); Instituto de Pesquisa do Rio de Janeiro (Observatório Político Sul-Americano); Conselho Empresarial Brasil-China; Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE); Banco Central do Brasil; Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (BRICS Policy Center); Fundação Getúlio Vargas (The Brazilian Economy); Juruá Editora; Fino Traço Editora. Foram consultados igualmente os jornais Valor Econômico e O Estado de S. Paulo.

RESUMO

A inserção internacional do Brasil é conduzida no século XXI pela nova funcionalidade do Estado, que denominamos de Estado Logístico, em estreita cooperação com atores não governamentais que se fortalecem desde os anos 1990 em razão da emergência da sociedade. Conceitos, valores e desígnios constituem pressupostos internos que se associam ao reforço de poder advindo da integração, de coalizões emergentes e de parcerias bilaterais. O resultado mais relevante rumo à maturidade da inserção internacional advém da internacionalização da economia brasileira. Verificam-se, porém, entraves no Estado e na sociedade que estabelecem limites de eficiência à ação externa.

PALAVRAS-CHAVE

Estado Logístico; Ordem Mundial; Multilateralismo;

NEODESENVOLVIMENTISMO E A BUSCA DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL¹

Giorgio Romano Schutte²

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. 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 país³.

¹ Artigo publicado como Texto para Discussão 1732 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

² Dr. Giorgio Romano Schutte, Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do ABC (UFABC). (giorgio.romano@uol.com.br)

³ 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>.

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.

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 desenvolvimento⁴. 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

⁴ Ver a respeito desse debate o clássico de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (2004).

do Brasil como protagonista do processo de mudanças na arquitetura institucional mundial (idem, p. 29)⁵.

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 institucional multilateral em favor da ampliação das condições de desenvolvimento, culminando na criação da Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (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

⁵ 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.

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 relembra 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 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 entre 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 mercados⁶. 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 (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 diretos dos EUA para o Brasil. Ambos cresceram de forma consistente em números absolutos no período de 2003 até crise de 2008 (Langevin, 2010, p.7/8) ⁷, não obstante a estratégia de diversificação do Brasil, que resultou em uma queda expressiva da participação dos EUA na corrente comercial brasileira, conforme pode ser observado na tabela 1.

⁶ 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.

⁷ O autor usou dados oficiais do governo dos EUA disponíveis no <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html>

Tabela 1: Trajetória Exportação/ Importação Brasil - EUA

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

Fonte: MDIC/Secex

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 de armas nucleares (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, 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, 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. 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 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 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 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”⁸. O BNDES posicionou-se estrategicamente para 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 bilhões⁹. Em 2009 o BNDES abriu, inclusive, seu primeiro escritório fora do Brasil, em Montevideu, 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.

⁸http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/mantega_IIRSA.pdf acessado 12/12/2011

⁹ Entrevista com o presidente do BNDES, Luciano Coutinho, 27 de agosto de 2009, 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.

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 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 (na abreviação em inglês, 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 subregionais 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 de agenda de visitas¹⁰, foi fundamental para colocar o continente num outro patamar nas relações externas brasileiras e na percepção da opinião pública¹¹. 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). No âmbito nacional a ênfase foi dada à política

¹⁰ Entre 2003 e 2010 o Presidente Lula realizou 33 viagens ao continente africano, visitando no total 23 países. Fonte: Balanço da Política Externa 2003-2010, p. 35.

¹¹ Hirst, Lima e Pinheiro caracterizam esse movimento como a “terceira onda de interesse do Brasil pela África” (2010, p. 32)

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 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 (*Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia*) que concedeu entre 2002, ano da sua criação e 2010 quase 400 bolsas de estudo¹².

Ao mesmo tempo, o Itamaraty iniciou, em 2010, por meio da Fundação Alexandre 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.

Tabela 2: Trajetória Exportação/ Importação Brasil - África

	Exportação em US\$ FOB	% total exportação	Importação em US\$ FOB	% total importação
1990	1 bilhão	3,22%	580.000 milhões	2,8%
2000	1,35 bilhão	2,44%	2,9 bilhões	5,21%
2003	2,9 bilhões	3,91%	3,3 bilhões	6,81%
2008	10,2 bilhões	5,14%	15,8 bilhões	9,11%
2010	9,3 bilhões	4,59%	11,3 bilhões	6,22%
2011	11 bilhões	4,72%	14,4 bilhões	6,91%

Fonte: MDIC/Secex

A relação que se buscou com a África é, portanto, exemplo da relação direta entre políticas públicas nacionais e a 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,

¹² 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 Instituto Rio Branco. Até 2011 17 ex-bolsistas conseguiram se integrar ao corpo diplomático.

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, 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, por meio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) do Ministério da Saúde, 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 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 a 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, ou IBSA, na sigla em inglês), 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, 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 árabe¹³.

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

¹³ 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.

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 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*”¹⁴.

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.

¹⁴ Entrevista publicada na Revista Desafios do Desenvolvimento do IPEA, Edição 61, maio/junho 2010.

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	<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 subjugou 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 nãoalinhamento 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 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*”¹⁵. 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 avançarem¹⁶. 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 governamentais¹⁷. 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 Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (*Food and Agricultural Organisation*, FAO),

¹⁵<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2004/09/21/declaracao-de-nova-york-sobre-a-acao-contra-a-fome>.

¹⁶ 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.

¹⁷ <http://www.leadinggroup.org/rubrique173.html>

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 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. Apareceu, inclusive, no questionamento dos subsídios por parte da União Europeia 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 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'occasione*

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*”¹⁸. 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 recebida ao nascer em novembro de 2008.

¹⁸ O Valor Econômico, Caderno EU&Fim de Semana, 10 de junho de 2011.

Apesar disso, ela 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*¹⁹. 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 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

¹⁹ Discordamos, porem, 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.

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 (Jayme e 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 União Europeia 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 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, 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 G-20 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 (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 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:

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 2ª (Londres, abril 2009) e a 3ª Cúpula (Pittsburg, setembro de 2009) do G20 –, 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-chave 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). 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*”²⁰.

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.

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 presidencial²¹.

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.

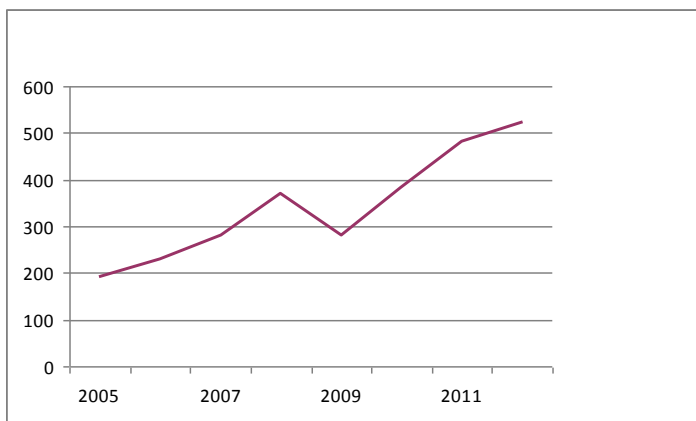
²⁰ No Brasil, o comunicado foi publicado pelo jornal Valor Econômico, em 13 de abril de 2011. Ver também <http://www.southafrica.info/global/brics/brics-080411.htm>.

²¹ Concordamos com a observação de Hirst, Lima e Pinheiro de que a diplomacia presidencial do governo Lula ainda não é suficientemente avaliada como promotora substantiva da política externa brasileira (2010, p.28).

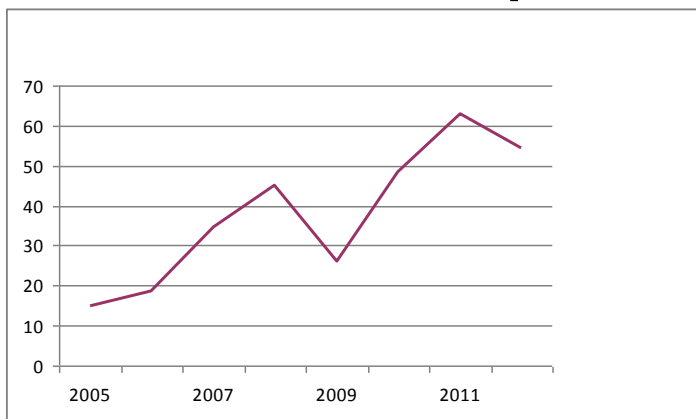
7.1 A participação do Brasil na economia mundial

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 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 Mundial²². O gráfico 2 mostra a trajetória recente e as expectativas do mercado referentes aos IED em bilhões de US\$. 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 Banco Central do Brasil 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.

²² <http://portugues.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil/>.

Gráfico 1: Corrente comercial do Brasil US\$ bilhões

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

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

Fonte: BCB para os anos 2005-2010; Focus/Bradesco-Depec “Expectativas do mercado, dezembro 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.

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 gás que o pré-sal de fato representa, mas as estimativas variam entre 50 bilhões a 100 bilhões de barris²³. O *Plano Decenal de Expansão de Energia 2020* (PDE), de meados de 2011 elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), 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 2020²⁴.

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, 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 de barris por dia 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

Fonte: BP *Statistics* para os números dos outros países; EPE/Ministério de Minas e Energia (MME) para os números e previsões do Brasil

A tabela 3 ilustra também 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

²³ 1 barril equivale a 159 litros de petróleo.

²⁴ <http://www.epe.gov.br/PDEE/Forms/EPEEstudo.aspx>.

Também no que diz respeito às reservas, dependendo do tamanho 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* (óleo ultra-pesado).

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 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 em 1999 para 7,7 milhões b/d em 2007 e 8,6 milhões em 2009, expansão muito superior ao de sua produção interna²⁵. 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 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 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

²⁵ British Petroleum (BP) statistical. www.bp.com

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 investimentos externos diretos diretos 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 prazo²⁶.

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 Electrics (GE), Schlumberger, 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

²⁶ A Lei 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.

300 mil metros quadrados, tornando-se um dos maiores centros de pesquisa aplicada do mundo.

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. Do 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 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 Empresa de Pesquisa Energética (EPE) mostram que o uso de fontes renováveis no Brasil é próximo a 45%, contra uma média mundial em torno de 14% (Tomalsquim, 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, 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 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 dezembro de 2011, o Ministério do Meio Ambiente divulgou os números do 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 2009²⁷.

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

²⁷ Fonte: Boletim Em Questão, número 1425, 7 de dezembro de 2011.

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, 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 apenas 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 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 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 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 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.

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 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 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.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 50 (2), 2007.
- ALSTON, Lee; Mueller, Bernardo. Brazilian Development: This Time for Real? *CESifo Forum*, 01/2011.
- 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.
- CARDOSO, Fernando Henrique; Faletto, Enzo. Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- 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.
- HIRST, Mônica; Lima, Regina Soares; Pinheiro, Leticia. A Política Externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*, Especial 2010.
- 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.
- JAYME, Frederico; Crocco, Marco (Org). Bancos Públicos e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
- 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*, n° 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.
- VIOLA, Eduardo. A Política Climática Global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo do Mundo*, Vol. 2, N° 2, Agosto 2010.
- VIZENTINI, Paulo G.F. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

RESUMO

Considerando ser o Brasil 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 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 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

O ENSINO E A PESQUISA SOBRE POLÍTICA EXTERNA NO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL¹

Carlos Aurélio Pimenta de Faria²

O status desfrutado pela Análise de Política Externa (APE) como subárea das Relações Internacionais (RIs), pensadas como campo acadêmico, parece hoje, nos Estados Unidos, não mais ser objeto de tanta polêmica, como ocorreu em décadas anteriores, quando se frustraram muitas das expectativas acalentadas originalmente pelos pesquisadores da subárea (Smith, 1986, resenhou estas críticas com pertinência). Hoje parece prevalecer, entre os seus adeptos no meio acadêmico, o entusiasmo, como tão visível nos trabalhos de Hudson (2005 e 2007). A revalorização da Análise de Política Externa foi cancelada, em 2005, pelo lançamento de um novo periódico exclusivamente dedicado ao fomento da pesquisa na subárea, qual seja, o *Foreign Policy Analysis*, publicado com o apoio da ISA (*International Studies Association*).

¹ A pesquisa que deu origem a este trabalho contou com o financiamento do CNPq e da FAPEMIG, a quem o autor gostaria de agradecer. O autor agradece também a Luísa Gonçalves de Medeiros e a Wilson Mendonça Júnior, pela competente e dedicada assistência na pesquisa. Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI); São Paulo, USP, 20 a 22 de julho de 2011. O autor agradece os comentários e sugestões de Dawisson Belém Lopes e Haroldo Ramanzini Júnior.

² Possui graduação em História, Bacharelado e Licenciatura, pela Universidade Federal de Minas Gerais (1990), mestrado em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ (1992) e doutorado em Ciência Política pelo IUPERJ (1997). Foi pesquisador visitante da Universidade de Umea, na Suécia, onde cumpriu parte de sua pesquisa de doutoramento. Atualmente é professor dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. (carlosf@pucminas.br)

Não se fará, aqui, uma apreciação, ainda que sintética, da evolução da subárea nos EUA. Para tanto, remetemos o leitor para os trabalhos listados no rodapé³. O objetivo deste artigo é, tão somente, analisar o ensino e a pesquisa sobre a política externa no Brasil nas duas últimas décadas.

Para tanto, o trabalho está organizado da seguinte maneira. Na primeira seção, discute-se a maneira como as principais narrativas acerca da evolução do campo de Relações Internacionais no Brasil, tido como área do conhecimento acadêmico, retratam o lugar que tem sido destinado, na própria área, ao estudo da política externa. A segunda seção é dedicada a uma apreciação do status da política exterior no ensino das RIs no país, tanto na graduação como na pós-graduação *scripto sensu*. Faz-se, também, um mapeamento e uma caracterização das teses e dissertações defendidas que tiveram como objeto a política externa. Na terceira, avalia-se o espaço dado aos estudos sobre política exterior em 3 fóruns acadêmicos de abrangência nacional, quais sejam: nos encontros da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) e da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Na quarta seção é feito um mapeamento e uma caracterização dos artigos sobre política exterior publicados, entre 1990 e 2010, nos seguintes periódicos brasileiros da área de RI: *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional*. Por fim, a quinta e última seção procura avaliar, brevemente, a relevância que os estudos comparativos têm na subárea da política externa no país. As considerações finais fazem um balanço geral da investigação empírica apresentada nas seções anteriores.

Antes, porém, devemos definir “política externa”, distinguindo-a de “política internacional”. É preciso, também, caracterizar, ainda que de modo sucinto, a subárea da Análise de Política Externa (APE), apresentando suas especificidades em relação ao *mainstream* das RIs, mesmo reconhecendo a profunda pluralização do campo nas décadas mais recentes, em termos teóricos, metodológicos e temáticos.

³ GERNER (1995); GROOM (2007); HILL & LIGHT (1986); HUDSON (2005 e 2007); HUDSON & VORE (1995); KAARBO (2003); KUBÁLKOVÁ (2001); LIGHT (1994); NEACK; HEY & HANEY (1995); RIPLEY (1993); ROSATI (2004); e SMITH (1986).

São quase inumeráveis as definições de “política externa” encontradas na bibliografia especializada. Aquela proposta por Arenal (1994) parece-nos suficientemente precisa em sua concisão e será a adotada neste trabalho:

*“por **política exterior** deve se entender o estudo da forma com que um Estado conduz suas relações com outros Estados, se projeta ao exterior, ou seja, se refere à formulação, implementação e avaliação das opções exteriores a partir do interior de um Estado, vistas da perspectiva do Estado”* (p.22, tradução do autor).

A definição que esse autor propõe para “política internacional” parece-nos também pertinente, qual seja:

*“A denominação **política internacional** abarca uma realidade mais ampla que a da política exterior, já que se refere não apenas à ação exterior de um Estado, mas ao conjunto das relações interestatais que constituem o sistema de Estados. Aqui a perspectiva não é a de um Estado, mas a deste sistema em seu conjunto”*. (Idem).

O campo das RIs dividiu-se na década de 1950, segundo Kubáľková (2001), em duas subáreas, quais sejam: Análise de Política Externa (APE) e o estudo da Política Internacional (PI). A questão que promoveu esse divórcio foi o tratamento dado ao Estado, anteriormente concebido como uma “caixa preta”, cujo conteúdo seria do interesse apenas da Ciência Política. Os analistas da política externa passaram a se dedicar à abertura dessa “caixa”, com o objetivo de compreender o comportamento internacional dos Estados, que foram tomados como unidades de análise. De sua parte, a PI se concentrou na interação entre os Estados, na conformação de um sistema, com o objetivo de decifrar os seus atributos. Como fica claro nas duas definições apresentadas acima, a primeira subárea (APE) privilegia as partes para a eventual compreensão do todo, ao passo que a segunda (PI) parte do todo para, por vezes, chegar às partes. “Uma vez que a APE se ‘moveu para dentro da caixa’, os acadêmicos de cada lado viram pouca necessidade uns dos outros e os dois subcampos começaram a crescer separadamente” (KUBÁĽKOVÁ, 2001, P.15).

Ainda hoje tal visão dicotômica da área parece prevalecer. Como sugerido por vários autores, os “estudos comparados de política externa (PE)”, as “teorias de médio alcance” e as “fontes domésticas da PE” foram, por um longo período, as abordagens principais da subárea da Análise de Política

Externa. Para os nossos interesses neste trabalho, a evolução do subcampo, que intercalou momentos de otimismo e euforia com períodos de desprestígio, interessa menos que uma caracterização da APE. Essa subárea se caracteriza hoje pela busca de articulação das arenas doméstica e internacional e pela tentativa de mobilizar, simultaneamente, os níveis de análise individual, do Estado e do sistema internacional, procurando integrá-los em um todo coerente (Gerner, 1995). Por isso Roseneau a definiu como uma “disciplina ponte” (*bridging discipline*), com “fronteiras ilimitadas” (apud Gerner, 1995). Como fica evidente, a parcimônia não faz parte do cardápio dos adeptos da APE, o que, muitas vezes, contribuiu para a inferiorização do subcampo no âmbito acadêmico.

Segundo Hudson (2005), a APE é caracterizada por sua ênfase no “ator-específico” (*actor-specific focus*), uma vez que a subárea está lastreada no argumento de que “tudo o que ocorre entre (*between*) as nações e através (*across*) delas está fundamentado nos tomadores de decisão humanos, agindo individualmente ou em grupos” (p.1). Ainda de acordo com Hudson, em outro trabalho (2007), a abordagem da APE teria seis marcos principais (*hallmarks*), quais sejam: (1) ela encara a explicação do processo decisório como **multifatorial**, tendo como objetivo examinar variáveis de mais de um nível de análise, sendo, por isso, (2) **multinível**. (3) A **multi ou interdisciplinaridade**, uma vez que *insights* e teorias de diversas áreas, como psicologia, sociologia, teoria organizacional, antropologia e economia, entre outras, são úteis na empreitada do analista da PE de explicar o processo decisório. A APE seria então, entre todos os subcampos das RIs, o empreendimento teórico mais radicalmente (4) “**integrativo**”, na medida em que ela busca integrar *a variety of information across levels of analysis and spanning numerous disciplines of human knowledge* (2007, p.6). (5) Uma ênfase nas **teorias “orientadas para o agente”** (*agent-oriented*). Os Estados não seriam agentes porque eles são “abstrações e por isso não têm agência”. (6) A teoria da APE seria também “profundamente **actor-specific**” na sua orientação, pelos motivos já expostos.

A APE do período pós-Guerra Fria teria, ainda segundo Hudson (2007), preservado os seus compromissos teóricos específicos, que caracterizariam a subárea desde os seus primórdios, sendo os principais:

- *“a commitment to look below the nation-state level of analysis to actor-specific information.*
- *a commitment to build middle-range theory as the interface between actor-general theory and the complexity of the real world.*
- *a commitment to pursue multicausal explanations spanning multiple levels of analysis.*
- *a commitment to utilize theory and findings from across the spectrum of social science.*
- *a commitment to viewing the process of foreign policy decisionmaking as important as the output thereof”.* (Hudson, 2007, p.31)

Tendo feito esta brevíssima caracterização da subárea da Análise de Política Externa, passemos, agora, à nossa apreciação do ensino e da pesquisa sobre a política exterior, no campo das RIs no Brasil, seguindo a estrutura apresentada acima. Antes, porém, devemos antecipar, como será visto com mais detalhe no final da próxima seção, que apenas parte da produção acadêmica brasileira sobre a política exterior parece se enquadrar nesta definição da subárea, de seus propósitos, objetos e métodos.

1- A política externa brasileira vista pelas grandes sínteses da área de Relações Internacionais no país

Recorde-se, inicialmente, que há inúmeros trabalhos dedicados ao estudo da evolução e à caracterização do campo das RIs no Brasil⁴, o que talvez reflita uma necessidade de (auto)afirmação da área como campo do conhecimento específico ou, para muitos dos internacionalistas brasileiros, preferencialmente autônomo. Segundo uma ótica mais “benévola”, e certamente mais precisa, é possível pensar a existência dessa multiplicidade de estudos, talvez sem par nas Ciências Sociais brasileiras, como expressão do próprio processo de constituição do campo no país, envolvendo atividades necessárias como a auto-observação, a autodescrição e a autorreflexão (Cruz e Mendonça, 2010). O presente trabalho é, também ele, parte deste processo ainda em curso.

A área de RI é, como se sabe, de constituição bastante recente no país, como evidenciado pela expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação,

⁴ Ver, entre outros: ALMEIDA (1993 e 1999a e b); CRUZ & MENDONÇA (2010); FONSECA JR (1989); HERZ (2002); HIRST (1992); LESSA (2005 e 2006); MIYAMOTO (1999 e 2003); SANTOS & FONSECA (2009); SANTOS (2005); e SARAIVA & CERVO (2005).

iniciada em meados dos anos 1990 e concentrada na década de 2000, e pela criação da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais) apenas em 2005, a qual realizou o seu primeiro encontro em 2007.

A constituição da área é, assim, tardia no Brasil, onde as RIs surgiram, no plano acadêmico, em estreita relação com a Ciência Política, a exemplo do ocorrido nos EUA, como destacado por inúmeros autores, ainda que as raízes do campo estejam “plantadas na história diplomática, no Direito Público Internacional e no ramo correspondente da Economia”. As RIs gradualmente adquiriram identidade própria e “nem sempre seus praticantes se reconhecem como cientistas políticos” (Cruz e Mendonça, 2010, p.298).

Não se pretende, nesta seção, ofertar mais uma narrativa, ainda que sintética, da evolução do campo no Brasil. O objetivo, muito mais singelo, é, tão somente, tentar verificar a maneira como estas grandes sínteses da área no país retratam o significado, a relevância e o desenvolvimento, no próprio campo, do estudo da política externa.

Nas próximas seções deste trabalho será evidenciado o espaço minoritário ocupado nos últimos anos, no âmbito acadêmico das RIs do país, pelos estudos sobre a política externa. Contudo, um quadro bastante diferente emerge da leitura daqueles trabalhos que buscaram fazer uma apreciação da formação do campo no Brasil, segundo os quais, em momentos anteriores, prevalciam os estudos sobre a política exterior brasileira. Vejamos o que dizem esses trabalhos, seguindo uma ordem cronológica:

“O que marcará, então, em suas linhas mais gerais, o ‘modo brasileiro’ de refletir sobre relações internacionais será a busca de uma compreensão específica do andamento da política externa” (Fonseca Jr., 1989, p.276).

“(...) o interesse despertado pelos novos rumos introduzidos na política externa brasileira a partir de meados dos anos 70 no meio acadêmico (...) constituiu o principal impulso para o desenvolvimento da área de RI na década de 70. Não obstante, o fato de que esta área concentra sua atenção temática na própria ação do Estado, leva a que se crie uma forte associação entre o desenvolvimento da disciplina RI e o estudo da política externa brasileira” (Hirst, 1992, p.66).

“A partir de um exame da produção nacional sobre os temas contemplados pela área de relações internacionais (...) é possível revelar o duplo caráter da bibliografia produzida até o final dos anos

80: a recuperação histórica e a prescrição quanto à política externa do país. Os principais debates teóricos e epistemológicos que marcaram o desenvolvimento da área de estudos na Europa, Estados Unidos e outros centros não haviam alcançado os pesquisadores brasileiros até recentemente. Esse quadro começa a se modificar nos anos 90". (Herz, 2002, p.8).

"Ainda nos anos 90, a maior parte da produção acadêmica trata da inserção internacional do Brasil, da formulação de sua política externa e dos vínculos bilaterais relevantes, em particular com os Estados Unidos e Argentina. A distribuição temática das teses de mestrado e doutorado nos anos 80 e 90 demonstra esse fato claramente (...), assim como a publicação de artigos em periódicos. Se observarmos a publicação de livros, essa realidade é ainda mais evidente, pois a maior parte da produção nacional refere-se a trabalhos históricos sobre política externa brasileira e a inserção internacional do país" (Herz, 2002, p.23).

Neste diapasão, Paulo Roberto de Almeida destacava, no final da década de 1990, mesmo reconhecendo o caráter interdisciplinar da área também no Brasil, que, no campo das RIs no país, seria possível notar “uma certa *ditadura benigna* da história das relações internacionais sobre as demais disciplinas das ciências humanas (sociologia ou ciência política), bem como sobre as ciências sociais aplicadas (direito, administração ou economia)” (1999a, p.119, grifo no original). Em outro estudo da mesma época, o autor afirma:

“(...) elaborações mais reflexivas a respeito das relações internacionais do Brasil derivaram sobretudo de trabalhos acadêmicos de brasilianistas, sem que a própria academia brasileira tenha efetuado contribuições teóricas de relevo, a despeito da existência de alguns bons pensadores nas vertentes da ciência política e do direito e de pesquisadores de influência ‘renouviniana’ na área da história (em especial na Universidade de Brasília). Do ponto de vista específico da produção intelectual nessa área, pode-se dizer que ela evoluiu da vertente puramente historiográfica da era tradicional para a do ensaísmo histórico e sociológico do período de transição e mesmo para análises de cunho mais marcadamente político da fase recente” (Almeida, 1999b, p.194).

Em trabalho de meados da década de 1990, Amado Luiz Cervo, afirmando que o estudo das RIs no país era um “pensamento sem teoria” e partindo do debate internacional, teve o cuidado de distinguir o labor analítico

dos historiadores daquele dos politólogos, colocando “pimenta” em um debate que, no Brasil, se mantém intenso até os dias de hoje. Mais uma longa citação se faz necessária aqui:

“A maneira como historiadores fazem teoria das relações internacionais é bem distinta do procedimento dos cientistas políticos. A diferença está no ponto de partida: para estes, certos princípios admitidos como postulados que presidem à dedução do conhecimento; para aqueles, a massa de conhecimento acumulado pela pesquisa de base empírica admitida como fundamento de um processo de raciocínio que é, antes, indutivo. A teoria dos historiadores revelou-se aberta e flexível à contribuição de outras ciências sociais e acabou por libertar a história dos nacionalismos que impregnavam a velha história diplomática. A teoria dos historiadores tem outro ponto de distinção relativamente à de seus colegas cientistas: não corre atrás daquele segredo, a chave da explicação das relações internacionais”. (Cervo, 1994, p.13, grifo no original).

Não nos interessa, neste estudo, reavivar certas disputas, nem tampouco resenhá-las. O desenvolvimento subsequente da historiografia das RIs brasileiras foi sintetizado por Lessa (2005), que termina o seu balanço questionando a pertinência do julgamento de Cervo (um “pensamento sem teoria”) para a caracterização dos períodos mais recentes. Santos (2005), por seu turno, em artigo do mesmo ano, argumenta, na direção oposta, que o subcampo da História das RIs no Brasil, nas duas décadas precedentes, sofreu pouca repercussão dos debates teóricos e metodológicos. Ao se referir à grande síntese feita na *História da Política Exterior do Brasil* de Cervo & Bueno, lançada originalmente em 1992 e reeditada várias vezes, talvez ainda hoje o manual mais utilizado nos cursos de graduação do país, Santos assim se posiciona (e também aqui não se pode escapar de mais uma longa citação):

“(...) os autores, ao mesmo tempo em que recorrem a uma metodologia que privilegia as causas múltiplas e os diferentes níveis analíticos para compreender a inserção internacional do Brasil e a política exterior brasileira, identificam Estado e nação e confundem o discurso diplomático do Itamaraty com a própria política externa brasileira. Assim, a história das relações internacionais dos autores não está, de fato, situada num quadro da história geral, como diria Renouvin, de história econômica e social, história das idéias e das instituições; por outro lado, o Estado é identificado com uma nação unitária, não

multifacetada nem problematizada. Em vários trechos da obra os autores fazem referência ao Estado brasileiro conformando-se com os interesses da 'nação'” (Santos, 2005, p.26).

Elencando, no início da década de 1990, as questões e problemas que até então eram omitidos ou negligenciados pelos estudiosos da política exterior do Brasil, Hirst (1992) mencionava, entre outros:

“No que diz respeito ao universo doméstico, são diversas as dimensões a serem decifradas e posteriormente incorporadas ao estudo da política externa brasileira. A análise do processo decisório com base em sua base societal (grupos de pressão, valores da elite dominante, tradições históricas, etc.), a origem institucional da política externa, a construção de seu discurso, são perspectivas pouco exploradas neste sentido. Uma importante explicação para esta carência constitui o apego a perspectivas globalizantes que raramente se detêm na análise de aspectos específicos como os que acabo de mencionar. Trabalha-se com a noção do Estado como ator unificado, o que exerce um efeito extremamente simplificador, seja para a captação das relações interburocráticas, como para a percepção de dinâmicas que se estabelecem entre a burocracia do Estado e os interesses vivos da sociedade” (Hirst, 1992, pp.68-69).

Claro está que, se esse quadro começa a se alterar já na década de 1990, como notado por Herz (2002, p.23), os anos 2000 testemunham uma multiplicação e diversificação dos trabalhos da subárea, produto e ao mesmo tempo causa re-alimentadora do *boom* que não apenas a área de RI tem vivido no país, mas também os estudos sobre a política externa, como se verá nas próximas seções deste trabalho.

Em nossa análise do ensino e da pesquisa sobre política externa desenvolvidos nas duas últimas décadas, que se segue, temos um duplo intuito: de quantificação e de classificação. Os métodos empregados serão apresentados abaixo. Cabe aqui, contudo, afirmar que o debate entre historiadores e cientistas políticos, que obviamente não se pauta pela dicotomia passado x presente, será enfrentado de uma maneira bastante peculiar. Os trabalhos da subárea serão classificados em duas categorias (Política Externa – PE e Análise de Política Externa - APE), as quais, por sua vez, serão subdivididas da seguinte maneira: (a) política externa brasileira (PEB); (b) política externa de outros países

(PEOP); (c) análise da política externa brasileira (APEB); e (d) análise da política externa de outros países (APEOP).

Se a categoria APE foi apresentada em maior detalhe na introdução deste artigo, classificaremos como estudos tipo PE aqueles que adotam “perspectivas globalizantes”, nos termos de Hirst (1992), dedicados ao estudo das grandes diretrizes da inserção internacional do país, de seus aspectos mais gerais, com pouca preocupação com os determinantes domésticos da política exterior e com o seu processo decisório e que, e esse ponto é central, encaram o Estado como ator unitário. Note-se, também, que essa classificação parece inovar, por exemplo, ao dar um sentido mais claro a uma das categorias utilizadas por Herz (2002) em seu levantamento e classificação temática das dissertações e teses em RI e dos trabalhos da área apresentados na ANPOCS durante as décadas de 1980 e 1990. Isso porque uma das categorias adotadas pela autora é a da “Política Externa Brasileira e Relações Internacionais do Brasil”, a qual era, diga-se, majoritária entre os demais temas distinguidos pela autora, tanto no caso dos trabalhos de conclusão quanto no dos estudos apresentados na ANPOCS. Ressalte-se, porém, que a nossa categoria PE não deve ser entendida como sinônimo de “RIs do Brasil”, categoria última essa que, em nosso juízo, abarcaria questões, problemas e atores outros que não apenas aqueles envolvidos na política externa, como definida na introdução deste estudo.

Deve ficar claro, aqui, que não se pretende, com esta distinção entre PE e APE, endossar qualquer dicotomia do tipo tradicional/moderno ou descritivo/analítico, ainda que o autor deste trabalho considere desejável o fortalecimento da Análise de Política Externa no país, o que implicaria a matização daquelas tendências “globalizantes” mencionadas anteriormente, o que efetivamente parece já estar ocorrendo, como se verá adiante. E isso também porque se reconhece que, com o crescente adensamento das relações internacionais do Brasil e com a politização cada vez maior de sua política exterior, parece razoável esperarmos que o instrumental analítico típico da APE, ao privilegiar os determinantes domésticos da política externa, se torne cada vez mais importante para a compreensão da inserção internacional do país. Note-se, contudo, que não é incomum que trabalhos mais alinhados à APE, ao se concentrar, por vezes excessivamente, no âmbito doméstico em sua busca pela compreensão do posicionamento dos Estados no plano internacional,

subestimem os constrangimentos sistêmicos que limitam a autonomia dos tomadores de decisão nacionais, como apontado, por exemplo, por Light (1994).

Devemos destacar, ainda, que reconhecemos como problemática a incapacidade de nossa classificação de trazer para o primeiro plano, de forma explícita, a fundamental questão da teoria e do método. Esperamos, contudo, que o que se perde nesse sentido seja, de alguma forma, compensado pela possibilidade, que tal opção simplificadora nos oferece, de ampliação da abrangência da pesquisa empírica. Além, é claro, da possibilidade que ela nos dá de verificar em que medida a nova geração de estudiosos da política externa tem, ou não, se concentrado exclusivamente na experiência brasileira, o que também é uma forma de se aferir a maturidade não apenas da subárea, mas também das próprias RIs no Brasil.

2- A política externa no ensino das Relações Internacionais no Brasil

Esta seção do trabalho está dividida em duas partes. Na primeira, aprecia-se o espaço da política externa no ensino de graduação e de pós-graduação *stricto sensu* em Relações Internacionais no Brasil. Na segunda, fazemos um mapeamento e classificação das investigações sobre política externa nas teses e dissertações dos programas de pós-graduação em RI do país e também nos trabalhos de conclusão disponibilizados no Banco de Teses e Dissertações da Capes⁵, que abarca todas as áreas do conhecimento.

2.1- A política externa no ensino de graduação e de pós-graduação em Relações Internacionais

O lugar ocupado hoje pela política externa no campo das Relações Internacionais do Brasil pode ser vislumbrado, inicialmente, por intermédio da maneira como a subárea tem sido abordada no ensino das RIs no país, nos âmbitos da graduação e da pós-graduação.

Usualmente toma-se a expansão dos cursos de graduação em RI no país, fenômeno que se acelerou na década de 2000, como indicador da consolidação do

⁵ A Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) é uma agência do governo federal brasileiro, vinculada ao Ministério da Educação, encarregada de fomentar, regulamentar e avaliar a pós-graduação no Brasil.

campo no Brasil. Existiam em 2011, no país, 102 graduações em RI registradas no Ministério da Educação, a grande maioria em instituições de ensino privadas (apenas 11 desses cursos eram ofertados por universidades públicas). Dessas 102 graduações, tivemos acesso às grades curriculares de 87 cursos, nos quais são ofertadas 172 disciplinas dedicadas à política externa, entre obrigatórias, a esmagadora maioria, e optativas (apenas 10 delas são optativas, mas não obtivemos informação, acerca dessa questão, sobre 15 dessas disciplinas)⁶. Entre essas 172 disciplinas, estão incluídas aquelas com um enfoque mais histórico, bem como aquelas que privilegiam a diplomacia. Note-se, de passagem, que apenas um desses cursos **não** oferece disciplina alguma voltada à política externa.

Para se ter uma idéia da diversidade de abordagens e recortes, basta dizermos que essas 172 disciplinas dedicadas à política externa são ofertadas com 50 denominações diferentes, sendo “Política Externa Brasileira” (PEB) a mais comum (38 disciplinas). Outras denominações mais frequentes são, na ordem decrescente: PEB I (14 disciplinas); PEB II (14); “História da PEB” (13) e “História das RI do Brasil” (9). Trinta e três (33) disciplinas têm denominações que não se repetem em outros cursos de RI, como, por exemplo: “Problemas de PEB”; “Diplomacia Econômica nas RIs”; “PEB do Regime Militar” e “Problemas Diplomáticos Contemporâneos”.

Importa-nos aqui, porém, salientar que parece correto afirmarmos que a subárea da Análise da Política Externa ainda padece, no país, de um grau de institucionalização talvez aquém do desejado, pelo menos no quesito ensino. Isso porque, no âmbito da graduação, é relativamente rara a oferta de cursos específicos, distintos da tradicional disciplina “Política Externa Brasileira” (ou “História da Política Externa Brasileira”), que têm normalmente, ambas, um viés mais histórico, recortes temporais pautados pelos mandatos presidenciais e uma ênfase na diplomacia, em função também do próprio insulamento tradicional da política externa do país e do Itamaraty. Essas são disciplinas em que predomina a visão do Estado como ator unitário.

⁶ Fontes: sítio do Ministério da Educação (MEC), www.e-mec.gov.br, acesso em 18 de maio de 2011, sítios das instituições e correspondência com as coordenações dos cursos.

Dessas 172 disciplinas dedicadas à política externa na graduação, apenas 15 (ou 24, se incluirmos as 9 disciplinas de “Introdução à Política Exterior”) parecem se filiar com mais clareza à subárea da Análise de Política Externa, assumidamente interdisciplinar, que tem por objetivo principal, como visto, apreciar a maneira como o posicionamento internacional dos Estados é produzido a partir de complexas interações entre atores e instituições do plano doméstico, estatais e não estatais, levando-se em consideração a sua percepção acerca dos constrangimentos e oportunidades advindos do sistema internacional.

No que diz respeito à pós-graduação, o panorama parece não ser muito diferente, mesmo que, também nesse âmbito, o espaço destinado à política externa seja significativo. Dos onze programas de pós-graduação em RI reconhecidos pela Capes⁷ (dados de meados de 2011), apenas 3 eram ofertados por instituições privadas, havendo somente 3 que ofertavam o Doutorado. Sete desses onze programas tinham linhas de pesquisa dedicadas à política externa. Nesses onze programas, era ofertado um total de 26 disciplinas da área da política exterior, apenas 6 delas obrigatórias (somente um dos onze programas **não** oferta disciplina alguma na área). Dentre essas 26 disciplinas, contudo, apenas três eram denominadas “Análise de Política Externa”. Quando são analisados os programas dessas 26 disciplinas dedicadas à política exterior, o que se constata é que, além das 3 intituladas Análise de Política Externa (todas as 3 optativas), somente outras 3 tinham conteúdo que podia ser pensado como equivalente⁸. Dito de outra forma, apenas 6 dessas 26 disciplinas (23%)

⁷ Optamos por não incluir na discussão que se segue o curso de mestrado em “Estudos estratégicos da defesa e da segurança”, ofertado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), e o curso, mestrado e doutorado, em “Estudos estratégicos internacionais”, ofertado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). São os seguintes os 11 programas de pós-graduação *stricto sensu* analisados: CEBELA – Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (Rio de Janeiro, Mestrado, RIs para a América do Sul); Instituto Rio Branco (Brasília, Mestrado profissional em Diplomacia); PUC Rio (Mestrado e Doutorado em RI); PUC Minas (Mestrado em RI); Universidade Estadual da Paraíba (Mestrado em RI); Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Mestrado em RI); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Mestrado em RI); Universidade de Brasília (Mestrado e Doutorado em RI); Universidade Estadual de São Paulo (Marília, Mestrado em RI); Universidade de São Paulo (Mestrado e Doutorado em RI); e Universidade Federal de Santa Catarina (Mestrado em RI).

⁸ Fontes: sítio da Capes (<http://capes.gov.br/>), acessado em 19 de maio de 2011, e sítios dos programas de pós-graduação na internet.

enfativavam os atores, as preocupações e os métodos privilegiados pela subárea da Análise de Política Externa.

Por outro lado, como destaca Lessa (2005), os PPGRI mais recentes têm “feições mais multidisciplinares” (p.176), o que talvez possa ser pensado como potencialmente capaz de induzir o desenvolvimento de investigações que procurem abrir a “caixa preta” do Estado, como pretendido pela APE, que, como vimos, demanda, requer e se constitui a partir da interdisciplinaridade.

O que parece claro é que, ainda hoje, a subárea da Análise de Política Externa tende a ser pouco privilegiada até nas grades curriculares dos cursos de pós-graduação em Relações Internacionais do país.

2.2- A política externa nas teses e dissertações

Uma apreciação das dissertações e teses produzidas nos Programas de Pós-Graduação em RI do país mostra-se também como reveladora. Discutiremos, abaixo, o resultado de uma pesquisa sobre esse tipo de produção nos onze PPGs em RI que listamos há pouco. Foram consultados os sítios dos Programas e o Banco de Teses e Dissertações da Capes. Note-se, porém, que são contabilizados os trabalhos disponibilizados e não necessariamente todos aqueles efetivamente defendidos no âmbito desses 11 PPGRI. A Tabela 1, abaixo, apresenta um mapeamento e classificação das teses e dissertações sobre política externa defendidas nesses programas (e disponibilizadas) entre 1990 e 2010. Ressalte-se, ainda, que, pelos motivos explicitados na nota da Tabela, foram contabilizados os trabalhos de conclusão de apenas 7 desses 11 programas.

O tipo de tratamento analítico dado à política externa nas teses e dissertações, verificado a partir do título e do sumário, método que reconhecemos como problemático, foi classificado segundo as nossas quatro categorias: (a) política externa brasileira (PEB); (b) política externa de outros países (PEOP); (c) análise da política externa brasileira (APEB); e (d) análise da política externa de outros países (APEOP). O significado e a pertinência desta distinção foram discutidos anteriormente.

Tabela 1
A política externa nas teses e dissertações dos Programas de Pós-Graduação em Relações Internacionais (1990-2010)

PROGRAMAS	Nº Total	TCCs Sobre Política Externa (PE + APE)		Análise de Política Externa Brasileira (APEB)		Análise de Política Externa de Outros Países (APEOP)		Análise de Política Externa (APE = APEB + APEOP)		Política Externa Brasileira (PEB)		Política Externa de Outros Países (PEOP)		Subtotal Política Externa (PE = PEB + PEOP)	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
CEBELA IRBr PUC/MG PUC/RJ (M+D) UFRGS UNB (M+D) UNESP	809	167	100,00	61	36,53	35	20,96	96	57,49	53	31,74	18	10,78	71	42,51

Notas: %: baseado no total de teses e dissertações sobre política externa (N=167);

N = número total de teses ou dissertações;

UEPB, UERJ e USP: cursos iniciaram em 2009 e não tinham dissertações defendidas/disponibilizadas em junho de 2011;

UFSC: curso iniciou em 2011 e não tinha dissertações defendidas/disponibilizadas em junho de 2011;

IRBr: desde 2004, todos os aprovados no concurso de ingresso à carreira diplomática são automaticamente inscritos no Mestrado profissionalizante em Diplomacia do Instituto Rio Branco, o que faz dele o mestrado que tem o maior número anual de alunos ingressantes das áreas de CP e RI (Santos & Fonseca, 2009).

Fonte: Elaboração própria, a partir do sítio dos programas e dos Banco de Teses e Dissertações da Capes. Acesso em 20 de junho de 2011.

Cabe, inicialmente, destacarmos que, das 809 teses e dissertações disponibilizadas, apenas 167 (ou 20,64%) foram dedicadas à política externa. Como não nos foi possível aferir as diferenças eventuais entre trabalhos de conclusão efetivamente defendidos e aqueles disponibilizados, não faremos comparações entre os programas. Como demonstrado na Tabela 1, prevalecerem os trabalhos que consideramos como filiados à subárea da Análise de Política Externa (APE), que são 96 (ou 57,48%) das 167 teses e dissertações sobre política externa disponibilizadas. Não será surpresa, por certo, o fato de a maior parte desses 167 trabalhos de conclusão sobre política externa dedicar-se à política exterior do Brasil (PEB + APEB) (trabalhos comparativos incluídos aqui. Veja-se a quinta seção deste artigo para uma apreciação da política externa comparada na academia brasileira). Contudo, o fato de 53 (35 + 18) deles (31,74%) terem como objeto a política externa de outros países denota que o campo de RI no Brasil tem formado internacionalistas que dificilmente poderão ser considerados como autocentrados⁹.

Como os programas de pós-graduação em Relações Internacionais não monopolizam os estudos sobre a política externa, o que deve ser pensado como positivo, como acreditamos, resolvemos verificar o que o Banco de Teses e Dissertações da Capes poderia nos dizer. A Tabela 2, abaixo, apresenta o resultado da pesquisa nesse Banco, que abarca o período 1987-2009 e abrange todas as áreas do conhecimento. A partir da busca pelas palavras-chave “política externa” e “política exterior”, chegou-se, após a eliminação das redundâncias, ao resultado de 588 teses e dissertações¹⁰. Recorde-se que esse N é de 167 na pesquisa feita junto aos PPGRI. Percebe-se, assim, que a grande maioria das teses e dissertações sobre política externa foi apresentada em

⁹ Note-se, porém, o alerta feito por Amorim Neto, que, no entanto, não nos parece plenamente adequado ao tipo de estudo que estamos mapeando: “(...) o que leva um analista ao subcampo da política comparada [que o autor considera como incorporando também análises de apenas um outro país estrangeiro, a exemplo da forma como se define política comparada nos EUA] é verificar o quão generalizáveis são as relações que estabelece a partir da observação da política do seu país. Nesse sentido, a política comparada não é a superação do paroquialismo, mas sim um método de validação do que se observa na paróquia. Paroquialismo e comparações multinacionais mantêm, consequentemente, uma relação de dependência mútua, pois um não existe sem o outro” (p.330).

¹⁰ Ressalte-se que o fato de um desses termos ter sido escolhido pelo autor do trabalho como uma das palavras-chave não significa, necessariamente, que o foco **principal** do estudo seja a política externa, o que fragiliza a comparação que fazemos na sequência, posto que a mesma nota de cautela **não** se aplica à seleção que fizemos dos trabalhos de conclusão dos PPGRI.

programas outros que não os de RI, os quais, em sua maioria, são bastante recentes. Esses trabalhos de conclusão não foram classificados segundo a sua abordagem, como fizemos em relação às teses e dissertações dos PPGRI's. Contudo, a subdivisão do período tratado (1987-2009) revela-nos que o interesse pela política externa tem sido crescente, em um contexto, como se sabe, de grande expansão da pós-graduação no país. Note-se que o quinquênio 2005-2009 concentra mais de 50% dos trabalhos sobre política externa defendidos nos 23 anos em questão. Trata-se, pois, de fenômeno bastante recente.

Tabela 2
Teses e Dissertações sobre Política Externa
(Todas as áreas – Banco da Capes – 1987 a 2009)

Período	Teses		Dissertações		Mestrado Profissional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1987 a 1989	1	1,11%	10	2,30%	0	0,00%	11	1,87%
1990 a 1994	7	7,78%	34	7,83%	0	0,00%	41	6,97%
1995 a 1999	11	12,22%	49	11,29%	0	0,00%	60	10,20%
2000 a 2004	29	32,22%	113	26,04%	26	40,63%	168	28,57%
2005 a 2009	42	46,67%	228	52,53%	38	59,38%	308	52,38%
Total	90	100%	434	100%	64	100%	588	100%

Fonte: Elaboração própria a partir do Banco de Teses e Dissertações da Capes, acessado em 14 de junho de 2011 <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/cadastro-de-discentes/teses-e-dissertacoes>>

3- A pesquisa sobre política externa nos fóruns acadêmicos brasileiros

Para avaliarmos o espaço concedido ao estudo da política externa, e também às Relações Internacionais, nos fóruns acadêmicos brasileiros das Ciências Sociais, optamos por analisar a programação dos encontros da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) e da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Será analisada a programação dos 3 encontros já realizados pela ABRI, que são bianuais, de todos os 7 encontros da

ABCP acontecidos até 2011, que também são bianuais, e dos encontros anuais da ANPOCS acontecidos entre 1998 (22º Encontro) e 2011 (35º Encontro). Note-se que os encontros nacionais da ABCP ocorrem nos anos pares, ao passo que os da ABRI acontecem nos anos ímpares, o que faz com que os eventos não “concorram” diretamente entre si e permite que acadêmicos e estudantes possam frequentar ambos mais facilmente. Esse rodízio é da maior relevância quando se pensa na necessidade de fertilização recíproca entre as áreas, o que é particularmente importante no caso da investigação sobre a política externa, pelo menos para aquela filiada à subárea da Análise de Política Externa. Será analisado apenas o conteúdo dos grupos de trabalho, seminários temáticos ou áreas temáticas e das mesas redondas, que são, muito provavelmente, os eventos mais relevantes dos fóruns acadêmicos em questão. As informações foram obtidas nos sítios eletrônicos das associações e nos programas impressos dos encontros.

A ABRI é a menor e a mais recente das 3 associações. Ela foi criada em 2005, tendo realizado o seu primeiro encontro nacional em 2007. Em junho de 2011, a ABRI tinha 484 sócios, assim divididos: plenos (183), profissionais (82) e estudantes (219) (dados fornecidos ao autor pela ABRI). Note-se, porém, que esses dados se referem ao período imediatamente anterior à realização de seu 3º encontro, em julho de 2011. O número de sócios, como ocorre de maneira geral, tende a se ampliar significativamente durante os encontros nacionais.

A ABRI, naturalmente, dá à política externa, desde os seus primórdios, o mesmo status concedido a outras subáreas da disciplina, posto que, na Associação, o campo era dividido, quando do seu primeiro encontro, em 2007, em 6 Seções Temáticas, quais sejam: Economia Política Internacional; Instituições Internacionais; Integração Regional; Política Externa; Segurança Internacional; e Teoria das RIs. No encontro de 2011, uma nova Área Temática somou-se às anteriores (História das RIs) e a área de Instituições Internacionais tornou-se Instituições e Organizações Internacionais.

Qualquer apreciação mais sistemática da evolução da Associação que tenha como foco os seus encontros nacionais fica comprometida pelo fato de o segundo evento ter sido realizado, em 2009, como um encontro conjunto entre a ABRI e a ISA (*International Studies Association*). A realização desse encontro conjunto, se fundamental para a consolidação do campo no Brasil, é também um complicador para uma apreciação temática e quantitativa da evolução da

ABRI. Isso porque no primeiro encontro foram apresentados 190 trabalhos, em 47 painéis. No encontro conjunto de 2009, foram apresentados 1212 trabalhos, em 233 painéis. Já no de 2011, foram apresentados 507 trabalhos, em 127 painéis. De todo modo, percebe-se que a área, de uma maneira geral, vem apresentando um crescimento exponencial, como refletido, também, pela expansão dos cursos de graduação e de pós-graduação.

Uma vez que o encontro de 2009 foi tão atípico, faremos apenas uma comparação entre o 1º e o 3º encontros. Assim, o que se pode dizer é: no encontro de 2007, foram realizadas 8 mesas redondas, mas nenhuma delas teve como foco específico a política externa. No encontro de 2011, das cinco mesas redondas realizadas, uma teve como foco a política externa. Cabe destacarmos, também, que no encontro de 2011, a Área Temática de Política Externa foi aquela que teve o maior número de trabalhos entre os 507 apresentados. Foram 107. A segunda área temática em termos de trabalhos foi a de Instituições e Organizações Internacionais, com 85. A menor delas, segundo esse critério, foi a de Economia Política Internacional, com 47 trabalhos (dados fornecidos ao autor pela Associação).

A ABCP, por seu turno, realizou o seu primeiro encontro bianual em 1998. Até 2011, foram realizados 7 encontros, sendo que, desde o seu início, as áreas temáticas contempladas se expandiram de 4 para 10. A Associação tinha, em junho de 2011, 799 associados¹¹. A Tabela 3, abaixo, apresenta uma radiografia do espaço dado às Relações Internacionais e à política externa em todos os encontros da ABCP.

¹¹ A ABCP oferece, no seu sítio na Internet, uma listagem dos associados. http://www.cienciapolitica.org.br/abcp/socios_associados.html. Acesso em 27 de junho de 2011.

Tabela 3
As Relações Internacionais e a Política Externa nos encontros da ABCP

Encontros	Nº Áreas Temáticas/ Seminários Temáticos	ATs/ STs Relações Internacionais	Sessões/ Painéis de Política Externa	Nº total Mesas redondas	Nº MRs de RI (inclui PE)	Nº MRs de PE
1º - 1998	4 STs	1 (4 sessões)	0	8	0	0
2º - 2000	6 STs	1 (4 sessões)	1	14	3	0
3º - 2002	6 ATs	1 (7 painéis)	2	10	2	1
4º - 2004	6 STs	1 (7 painéis)	2	14	4	0
5º - 2006	6 STs	1 (6 sessões)	2	19	7	0
6º - 2008	7 ATs	1 (6 sessões)	1	23	8	1
7º - 2010	10 ATs	2 (6 sessões)	1	26	6	1
			Total	114	30	3

Fonte: Elaboração própria a partir dos programas impressos dos Encontros bianuais e do sítio da Associação na Internet.

Desde o primeiro encontro da ABCP, já havia instituída uma Área Temática (AT) de *Relações Internacionais*, que, em todos os encontros, tem agregado as pesquisas do campo. No último encontro, ocorrido em 2010, estreou uma nova AT que também abriga trabalhos na área, intitulada *Ensino e Pesquisa em Ciência Política e Relações Internacionais*. No que concerne as ATs/STs, assim, o espaço concedido às RIs foi constante até 2010, quando ele se ampliou. Esse é, na verdade, um espaço equivalente àquele dedicado a importantes subáreas da Ciência Política, como, por exemplo, “Eleições e Representação Política” e “Estado e Políticas Públicas”. O mesmo pode ser dito no que concerne o número de Mesas Redondas dedicadas às RIs (30, de um total de 114, ou 26,3%), também ele significativo e aparentemente proporcional àquele de subáreas importantes e certamente maior do que o lugar ocupado por outras. Porém, no que diz respeito ao espaço concedido à política externa, tida como subárea das RIs, o resultado parece-nos mais ambíguo. Se no caso das sessões/painéis o espaço dado à política externa parece proporcional àquele desfrutado por outras subáreas das RIs, à exceção do primeiro encontro, quando não houve sessão alguma voltada à política externa, o número de mesas

redondas da subárea de PE é realmente exíguo. Apenas 3 mesas redondas sobre política externa foram realizadas nos sete encontros (3 de 30 mesas de RI, ou 10%).

Vejamos, agora, o espaço dado às RIs e à política externa nos encontros da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). A ANPOCS foi criada em 1977 e, segundo o seu sítio na Internet, “atua na representação e aglutinação dos centros de pesquisa e programas de pós-graduação que atuam no campo das ciências sociais no Brasil. A ANPOCS conta com a filiação de centros e programas de pós-graduação que têm na antropologia, na ciência política e na sociologia seu campo de atuação”¹². Foi no âmbito da ANPOCS que se criou, no princípio da década de 1980, o pioneiro Grupo de Relações Internacionais e Política Exterior (GRIPE), que “permitiu a articulação de uma rede de especialistas originalmente dispersos por todo o país” (HIRST, 1992, P.71). Esse grupo atuou ao abrigo dessa Associação até 1994 (MIYAMOTO, 1999).

¹² Fonte: <http://www.anpocs.org.br/portal/content/view/1/41/>, acesso em 21 de junho de 2011.

Tabela 4**As Relações Internacionais e a Política Externa nos Encontros da ANPOCS (1998-2011)**

Encontros	Nº de Grupos de Trabalho/ Seminários Temáticos	GTs/STs de Relações Internacionais	Sessões de Política Externa nos GTs/STs de Relações Internacionais	Nº total de Mesas Redondas	Nº de MRs de RI inclui PE)	Nº de MRs de PE
22º - 1998	21 GTs	2 (3 sessões cada)	1	n.d	n.d	n.d
23º - 1999	21 GTs	2 (3 sessões)	0	n.d	n.d	n.d
24º - 2000	21 GTs	2 (3 sessões)	2	n.d	n.d	n.d
25º - 2001	24 STs	1 (3 sessões)	0	n.d	n.d	n.d
26º - 2002	25 GTs	1 (3 sessões)	0	n.d	n.d	n.d
27º - 2003	27 STs	2 (3 sessões)	0	23	2	n.d
28º - 2004	27 GTs	2 (3 sessões)	0	26	2	0
29º - 2005	27 GTs	2 (3 sessões)	1	27	2	0
30º - 2006	27 GTs	2 (3 sessões)	1	26	3	0
31º - 2007	35 STs	2 (3 sessões)	1	26	5	0
32º - 2008	41 GTs	2 (3 sessões)	0	29	4	0
33º - 2009	41 GTs	2 (3 sessões)	0	21	2	0
34º - 2010	37 STs	1 (3 sessões)	0	20	2	1
35º - 2011	38 GTs	3 (3 sessões)	1	n.d	n.d	n.d
Total	410 GTs/STs	25 (75 sessões)	7	197	22	1

Nota: n.d. = não disponível.

Fonte: Elaboração própria a partir dos programas impressos dos Encontros anuais e do sítio da Associação na Internet

A ANPOCS tinha, em junho de 2011, 99 centros de pesquisa e programas de pós-graduação filiados, de 19 estados da federação, mais o Distrito Federal. A Tabela 4, abaixo, apresenta uma radiografia do espaço dado às RIs e à política externa nos 14 encontros anuais ocorridos entre 1998 e 2011¹³. Sendo um encontro muito maior do que aqueles realizados pela ABRI e pela ABCP, até porque se trata de uma associação de vocação mais claramente multidisciplinar, vários outros tipos de atividades acontecem, que não apenas os Grupos de Trabalho/Seminários Temáticos e as Mesas Redondas, os quais estão, por certo, entre as principais atividades realizadas.

Inicialmente, devemos observar que, se o número de GTs/STs quase dobrou ao longo do período em questão, de 21 em 1998 para 38 em 2011, refletindo a expansão da pós-graduação em Ciências Sociais no país, o número de GTs/STs dedicados às Relações Internacionais permaneceu relativamente constante ao longo do período, no qual ocorreu o *boom* das RIs no Brasil. Tendo a área se expandido tão fortemente no período, torna-se possível pensarmos que o campo perdeu espaço na ANPOCS ou optou por não pleitear uma ampliação do lugar dedicado nela às RIs. Quando se recorda que a ABRI foi criada em 2005, tendo realizado os seus encontros em 2007, 2009 e 2011, parece possível sugerirmos que a constituição da associação dos internacionalistas, por certo relevante e oportuna, se não foi responsável pela diminuição do “tradicional” espaço das RIs na ANPOCS, tampouco contribuiu para a sua expansão. Do ponto de vista daqueles interessados no fortalecimento da Análise de Política Externa no país, como este autor, tal desenvolvimento não deixa de ser problemático, na medida em que a subárea da APE, sendo assumidamente pluridisciplinar, requer o tipo de fertilização recíproca proporcionada por eventos acadêmicos interdisciplinares como a ANPOCS.

Dando seqüência à análise da Tabela 4, devemos notar que permaneceu rarefeito o espaço dado à política externa, a despeito da crescente visibilidade e relevância que essa política assumiu, nos últimos anos, na agenda política brasileira. Nos 14 anos analisados foram realizadas apenas 7 sessões de PE, das 75 sessões acontecidas nos 25 GTs/STs de Relações Internacionais. Analisando

¹³ O sítio da ANPOCS na Internet disponibiliza apenas os programas dos encontros acontecidos entre 1998 e 2011.

as Mesas Redondas ocorridas nos encontros sobre os quais há informação disponível, pode-se destacar o seguinte: do total de 197 MRs realizadas entre 2003 e 2010, 22 foram dedicadas às RIs (11,17%). Porém, nesse mesmo período foi realizada apenas uma Mesa Redonda que teve como foco a política externa, o que, definitivamente, não reflete a crescente visibilidade que a política exterior do país teve durante o governo Lula, tanto no plano político e societário como no acadêmico.

4- A política externa nos periódicos acadêmicos brasileiros da área de Relações Internacionais

Nesta seção, avaliaremos a frequência e o tipo de tratamento dado à política externa nos artigos publicados, entre os anos de 1990 e 2010, por aqueles que consideramos os principais periódicos acadêmicos brasileiros da área de Relações Internacionais, quais sejam, por ordem alfabética: *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional*¹⁴. Cabe recordarmos que trabalhos importantes dedicados ao estudo da política externa, brasileira e de outros países, têm também sido publicados por outros periódicos das Ciências Sociais e Humanas do país, os quais, contudo, não foram contemplados pelo mapeamento que apresentaremos a seguir.

A Revista *Cena Internacional* é publicada pelo Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (REL-UnB) e pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) desde 1998. A revista é semestral, sendo um periódico avaliado no Qualis da CAPES¹⁵, pela área de Ciência Política e Relações Internacionais, em 2011, como B2. A Revista *Contexto Internacional* é publicada pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC/RJ) desde 1985.

¹⁴ Lessa (2005) considera “injustificadamente restrito” o número de periódicos especializados, “especialmente de revistas científicas, que amparem e promovam o debate na área”. Note-se, também, que o autor não considera a revista *Política Externa* como de “natureza científica”, mas dedicada à “veiculação de artigos escritos por diplomatas e empresários em formato de alta divulgação” (2005, p.177). Cruz & Mendonça, por seu turno, acreditam que esse periódico é “um dos mais importantes veículos da área”, que se distingue dos demais “pelo alcance de sua circulação e pelo público diversificado que atinge” (2010, p.309).

¹⁵ O Qualis é o instrumento, desenvolvido pela Capes, que avalia e ranqueia os periódicos científicos.

A revista também é semestral, sendo classificada como A2 no Qualis. A Revista *Política Externa* é publicada pela Editora Paz e Terra, com o apoio do Grupo de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo (USP) e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI) da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP). A publicação é editada trimestralmente desde 1992 e tem conceito B2 no Qualis. A *Revista Brasileira de Política Internacional* é publicada pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) desde 1957. O periódico é semestral desde o seu lançamento, sendo avaliado como A2 no Qualis da CAPES.

Os artigos dedicados à política externa, publicados por esses quatro periódicos acadêmicos, foram mapeados e classificados a partir de seus títulos e/ou da leitura de seus sumários, o que é um método que assumimos como problemático, mas que se torna legítimo quando se reconhece que, neste período (1990 a 2010), esses periódicos publicaram um total de 1347 artigos. Foram excluídas da análise as resenhas de livros, entrevistas, notas, documentos, “expediente” e “passagens” (comentários biográficos sobre personalidades do mundo acadêmico e político recentemente falecidas, publicados na revista *Política Externa*). Selecionados os artigos dedicados ao estudo da política externa (224 de 1347 ou 16,63% do total de artigos publicados¹⁶), esses foram classificados segundo as mesmas quatro categorias apresentadas há pouco, quais sejam: (a) política externa brasileira (PEB); (b) política externa de outros países (PEOP); (c) análise da política externa brasileira (APEB); e (d) análise da política externa de outros países (APEOP).

A Tabela 5, abaixo, apresenta o panorama geral encontrado.

¹⁶ A revista *Política Externa*, sozinha, publicou quase a metade destes 1347 artigos (639 ou 47,44%). A *RBPI* vem na sequência, com 23,46% deles.

Tabela 5 - A Política Externa nos Principais Periódicos Brasileiros da Área de Relações Internacionais (1990-2010)

	CENA INTERNACIONAL *		CONTEXTO INTERNACIONAL		POLÍTICA EXTERNA **		RBPI		TOTAL		
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
POLÍTICA EXTERNA (PE)	Brasileira	12	5,36	5	2,23	24	10,71	35	15,63	76	33,93
	De Outros Países	5	2,23	5	2,23	28	12,50	11	4,91	49	21,88
	Subtotal 1	17	7,59	10	4,46	52	23,21	46	20,54	125	55,80
ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA (APE)	Brasileira	5	2,23	15	6,70	18	8,04	17	7,59	55	24,55
	De Outros Países	2	1	8	3,57	28	12,50	6	2,68	44	19,64
	Subtotal 2	7	3,13	23	10,27	46	20,54	23	10,27	99	44,20
TOTAL (PE + APE)		24	10,71	33	14,73	98	43,75	69	30,80	224	100

N = número de artigos sobre política externa publicados.

(*) A Revista *Cena Internacional* começou a ser publicada em 1998.(**) A Revista *Política Externa* começou a ser publicada em 1992.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações contidas nos sítios das revistas na Internet.

O fato de os artigos dedicados à política externa totalizarem somente 224 (16,63%) dos 1347 artigos publicados pelos 4 periódicos entre 1990 e 2010 é mais um indicador do caráter hoje minoritário da política externa no campo das RI no Brasil. A análise que se segue está concentrada nesses 224 artigos. A

maior parte deles (125) foi classificada na categoria “política externa” (PE). Os artigos afinados com a subárea da APE são em menor número (99). Aqueles dedicados ao Brasil (PEB + APEB) somaram 131, ao passo que aqueles voltados à política externa de outros países (PEOP + APEOP) totalizaram 93. Intuitivamente, poderíamos imaginar uma diferença maior. O fato de essa diferença não ser tão grande sugere que a comunidade de internacionalistas brasileiros não é assim tão autocentrada (há artigos escritos por estrangeiros, é claro, mas o seu número é reduzido¹⁷). No que diz respeito à distribuição destes 224 artigos dedicados à política externa segundo as 4 categorias aqui propostas, o resultado é o seguinte, em ordem decrescente: PEB (76 ou 33,93%); APEB (55 ou 24,55%); PEOP (49 ou 21,88%); e APEOP (44 ou 19,64%).

Em números totais, a revista *Política Externa* é aquela que publicou a maior quantidade de artigos sobre política externa (PE + APE) (98) e a *Cena Internacional* a menor (24). Contudo, dadas as diferenças na periodicidade das revistas, na data de início de sua publicação e no número de artigos publicados em cada volume, é interessante observarmos a questão também levando em consideração as porcentagens em relação ao total de artigos, de todas as subáreas das RIs, publicados por cada revista. Feitos tais cálculos, é a *RBPI* que publicou a maior porcentagem de artigos sobre política externa (PE + APE) (21,84%). As demais publicaram, em ordem decrescente: *Cena* (16%); *PE* (15,34%) e *Contexto* (13,64%).

A revista que, no período em questão, mais publicou APEB foi, em números absolutos, a *Política Externa* (18), seguida pela *RBPI* (17). Contudo, como percentual do total geral de artigos publicados por cada uma das revistas, a que mais publicou APEB foi a *Contexto* (6,2%), seguida pela *RBPI* (5,38%).

No que diz respeito à APE (APEB + APEOP), aquela que mais publicou, em números absolutos, foi a *Política Externa* (46), seguida por *RBPI* e *Contexto* (empatadas com 23). Como percentual do total geral de artigos de cada revista, porém, a que mais publicou APE foi a *Contexto* (9,5%), seguida da *RBPI* (7,28%).

¹⁷ Ressalte-se, porém, que em seu mapeamento da política comparada no Brasil, Santos & Coutinho (2002), analisando 5 periódicos das Ciências Sociais nacionais, dentre eles apenas um de RI (*Contexto Internacional*), notaram que, “*grosso modo*, 20% das publicações das revistas examinadas são de autores estrangeiros” (p.11). Não fizemos cálculo semelhante em nosso trabalho.

A *RBPI* é a revista que mais publicou PEB tanto em números absolutos (35) quanto como porcentagem de tudo que publicou no período (11,08%). No que toca a PE (PEB + PEOP), a que mais publicou no período, em números absolutos, foi a *Política Externa* (52), seguida da *RBPI* (46), ao passo que, como percentual de todos os artigos publicados pela revista, aquela que mais publicou PE foi a *RBPI* (14,56%), seguida da *Cena* (11,33%).

Até aqui, a situação foi discutida para o período 1990-2010. Para que pudéssemos ter uma idéia de processo, ou da evolução ao longo do tempo, a década passada foi dividida em dois períodos de 5 anos, quais sejam: 2001-2005 (p1) e 2006-2010 (p2). Quando se pensa no total de artigos sobre política externa (PE + APE) publicados pelos 4 periódicos que estamos analisando, constata-se que houve um aumento de 64 para 83 trabalhos de p1 para p2 (+ 19 artigos). O crescimento maior foi de PE (PEB + PEOP), de 32 para 44 artigos (+ 12). O campo da APE (APEB + APEOP) cresceu em 7 trabalhos (32 em p1 e 39 em p2). No período 2006-2010 (p2), todas as nossas quatro categorias foram ampliadas, quando comparado com p1 (2001-2005): PEB, de 21 para 25 artigos (+ 4); PEOP, de 11 para 19 (+ 8); APEB, de 15 para 20 (+5); e APEOP, de 17 para 19 (+ 2 artigos).

Para encerrar a seção, cabe reiterar as descobertas que considero mais relevantes. Primeiramente, o fato de que o espaço dedicado à política externa nas quatro principais revistas de RI do país ser quase periférico (apenas 224 artigos, de um total de 1347 publicados entre 1990 e 2010, ou 16,63% deles). É também importante o fato de os artigos que se filiam à subárea da Análise de Política Externa serem em menor número (APE = 99 < PE = 125). Quando contrastados os períodos 2001-2005 e 2006-2010, se todas as nossas 4 categorias se ampliaram (PEB; PEOP; APEB e APEOP), a subárea da APE cresceu menos (APE + 7 e PE +12). Também esses indicadores apontam um desenvolvimento mais frágil da subárea da Análise de Política Externa.

Outra descoberta interessante é o fato de, no período 1990-2010, o número de artigos dedicados à política exterior do Brasil (PEB + APEB) não ter sido muito maior do que o daqueles devotados à PE de outros países (131 x 93), o que, como sugerimos, pode denotar o caráter pouco autocentrado ou paroquial dos internacionalistas brasileiros.

A comparação dos 4 periódicos entre si revela o seguinte, de mais relevante: se a revista *Política Externa* publicou, entre 1990 e 2010, o maior

número de artigos sobre política externa (PE + APE) (98), foi a *RBPI* que, entre as 4, publicou a maior porcentagem de trabalhos da área (21,84% de todos os artigos que ela publicou no período). Tanto no caso de APE como de APEB, a revista que mais publicou no período, em número absoluto, foi a *Política Externa*, que é trimestral e não semestral, como as outras. Porém, em ambos os casos, quem mais publicou APE e APEB como porcentagem de tudo que publicou foi a *Contexto Internacional*. No que diz respeito a PEB, a revista que mais publicou tanto em termos absolutos como relativos foi a *RBPI*. Quanto a PE (PEB + PEOB), quem mais publicou em termos absolutos foi a revista *Política Externa*, mas como porcentual esse posto coube à *RBPI*.

5- A política externa comparada nas Relações Internacionais brasileiras

Em função da relevância que o estudo comparativo da política exterior teve, historicamente, na conformação da subárea da Análise de Política Externa nos Estados Unidos, tendo constituído-se originalmente como um de seus pilares, decidimos apreciar também a utilização das comparações nos trabalhos sobre política externa elaborados no Brasil. Serão analisados, a seguir, as teses e dissertações dos PPGRI e do Banco da Capes, discutidas na subseção 2.2 deste estudo, e os artigos sobre política exterior publicados nos 4 periódicos analisados na seção 4, quais sejam, *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional* (1990-2010).

Por “política comparada” entendemos: (a) o estudo das semelhanças e diferenças entre os cursos de ação adotados por dois ou mais países; e (b) a busca de comparação, no âmbito de um mesmo país, entre governos ou períodos distintos, bem como entre o tratamento dado por um mesmo país ou governo a duas ou mais questões de política externa. Isso implica compreender a política comparada como campo e não como método. Devemos recordar, aqui, uma limitação importante do levantamento apresentado a seguir, feito apenas pela menção explícita, no título, ao intuito comparativo. Esse método, reconhecidamente problemático, não consegue captar, por exemplo, aqueles trabalhos, tão comuns no estudo da política externa brasileira, que pretendem analisar as famosas “continuidades e rupturas” promovidas, nessa seara, pelos distintos presidentes. O método tampouco é sensível às “comparações implícitas” (Amorim Neto, 2010).

Dois estudos anteriores procuraram mapear e caracterizar a política comparada na Ciência Política brasileira, quais sejam, Santos & Coutinho (2002) e Amorim Neto (2010). O primeiro deles abordou também, ainda que de forma não sistemática, a área de Relações Internacionais, ao passo que o segundo optou por não a incorporar. Esse segundo estudo, seguindo a tradição norte-americana, define política comparada como “a política dos outros”, ou seja, a política de “outros povos”, quer sejam feitas **ou não** comparações efetivas ou explícitas. Se adotássemos essa definição, teríamos que incorporar também os trabalhos que classificamos como PEOP (política externa de outros países) e APEOP (análise de política externa de outros países), o que não será feito aqui.

Como vimos na subseção 2.2 deste trabalho, 809 teses e dissertações defendidas nos programas de pós-graduação em Relações Internacionais estão disponibilizadas *on line*. Dessas, 167 (ou 20,64%) são dedicadas ao estudo da política externa. Dentre essas 167, apenas 11 (ou 6,59% dos trabalhos sobre política exterior) podem ser consideradas estudos comparativos segundo os critérios apresentados acima. A minoria delas (5) compara as políticas de dois ou mais países.

Na mesma subseção, apresentamos o resultado de um levantamento, por palavra-chave, feito junto ao Banco de Teses e Dissertações da Capes. Foram contabilizados 588 trabalhos sobre política externa. Desses, somente 29 (ou 4,93%) foram considerados estudos comparativos, sendo que a minoria deles (10) procurou comparar dois ou mais países.

No que diz respeito aos artigos publicados pelos 4 principais periódicos da área de RI do país, mostramos, na seção 4, que no período 1990-2010 foi publicado um total de 1347 trabalhos, sendo 224 (16,63%) dedicados à política externa. Desses 224, apenas 19 artigos (8,48% dos estudos sobre PE) são estudos comparativos, sendo a minoria (9) devotada à comparação entre países.

O que se constata, então, é o caráter marginal da política externa comparada no Brasil, ao contrário do que ocorreu quando da constituição da subárea nos Estados Unidos. Recorde-se, porém, das limitações e imprecisões do método aqui utilizado. Estas cifras seriam muito mais altas se tivéssemos entendido como política comparada também os estudos monográficos sobre outros países, a exemplo da definição prevalecente nos EUA. Tendo adotado critérios distintos dos nossos e incorporando de maneira pouco sistemática a

área de RI, além de ser um trabalho do início dos anos 2000, Santos & Coutinho afirmaram:

“A área de política comparada está ainda pouco estruturada na academia brasileira. Embora exista um número expressivo de trabalhos, artigos, teses e projetos de pesquisa que adotam a perspectiva comparada, não há, na maioria dos principais centros de pesquisa e pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais do país, atividades científicas coerentemente estruturadas sob essa abordagem e nem uma preocupação institucional em desenvolver a área. Se adotarmos a concepção mais estreita de política comparada, que exige a referência a dois ou mais países, a produção científica brasileira reduz-se drasticamente. De fato, raramente o Brasil se compara com outros países. As comparações são temporais. Compara-se o Brasil com o Brasil”. (2002, p5).

Amorim Neto, por seu turno, utilizando definições e critérios outros, além de excluir as Relações Internacionais de sua análise, concluiu:

“O intenso diálogo com teorias comparativas é, de fato, uma característica da Ciência Política brasileira (...). Portanto, se, no tocante à prática explícita da política comparada, a situação brasileira não dá motivos para grande otimismo, no que diz respeito à prática implícita da subdisciplina, o quadro é mais animador. Assim, ao Brasil se aplica perfeitamente o que disse Sartori (...) da Itália: ‘Na Itália, os comparativistas multinacionais, por assim dizer, não são legião; mas quase todos os nossos politólogos são implicitamente comparativistas no sentido de que seus parâmetros são comparados’”. (2010, p.334).

6- Considerações finais

Diversos estudos recentes têm mostrado como o adensamento das relações internacionais do Brasil tem acarretado o aumento do impacto redistributivo, no plano doméstico, da política exterior do país, provocando uma crescente politização dessa política, tradicionalmente insulada e, por vezes, quase monopolizada, no passado não muito distante, pelo Itamaraty. A política externa do país mobiliza hoje, também em função do novo status internacional do Brasil, uma ampla gama de atores, societários e estatais, em um processo que já foi definido como de crescente pluralização (ver, por exemplo, Cason & Power, 2009, e Faria, 2012). Nesse contexto, de difícil reversão, que é também reflexo das profundas mudanças por que tem passado o sistema internacional, a

política externa se torna objeto de disputa partidária e eleitoral, questão prioritária para distintos grupos de interesse e governos subnacionais e alvo de crescente intervenção por parte do legislativo, ganhando cada vez mais espaço na mídia.

Se o estudo da política externa, como das próprias relações internacionais, tradicionalmente esteve pautado pela conjuntura, no Brasil e alhures, não parece surpresa o crescente interesse, no campo acadêmico brasileiro das RIs, pela política exterior. O fato dessa subárea ser hoje minoritária nas RIs do país, ao contrário do que ocorria em décadas anteriores, como mostrado por este trabalho, deve ser visto como evidência adicional da expansão e do amadurecimento do campo também entre nós.

Se os estudos sobre política externa, como subárea das RIs, tornaram-se minoritários no país, como evidenciado aqui, acreditamos, também, termos demonstrado uma significativa mudança nesse subcampo, na medida em que, em várias das instâncias que analisamos, passaram a prevalecer as investigações típicas da Análise de Política Externa. Tais pesquisas, ao refutar a visão do Estado como ator unitário, ao valorizar os determinantes domésticos da política exterior, ao focar os processos decisórios e o componente institucional dessa política, têm mobilizado um instrumental analítico que nos parece mais adequado para a compreensão da atual inserção internacional do país. A pluralização dos atores envolvidos e interessados na política externa está sendo acompanhada por uma pluralização semelhante não apenas dos centros de ensino e pesquisa do país, mas também de seus objetos, abordagens e métodos de análise.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. (1993), “Estudo de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 36, 1: 11-36.
- _____. (1999a). *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo, Unimarco Editora.

- _____. (1999b), “Relações Internacionais”. In: MICELI, S. (Org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política (Volume III)*. São Paulo, Ed. Sumaré/ANPOCS.
- AMORIM NETO, Octavio. (2010), “A política comparada no Brasil: a política dos outros”. In: MARTINS, C.B. (Coord.), *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*, São Paulo, ANPOCS/Ed. Barcarolla.
- ARENAL, Celestino del.(1994), *Introducción a las Relaciones Internacionales*. 3a edição, Madrid, Tecnos.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making from Cardoso to Lula. *International Political Science Review*. Vol. 30, No.2, p.117-140. 2009.
- CERVO, Amado Luiz. (1994), “As relações internacionais do Brasil”. In: CERVO, A.L. (org.). *O desafio internacional. A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília, Ed. UNB.
- CERVO, A.L. & BUENO, Clodoaldo. (2002), *História da política exterior do Brasil*. 2a edição. São Paulo, Ed. Ática,
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e MENDONÇA, Filipe. (2010), “O campo das Relações Internacionais no Brasil”. In: MARTINS, C.B. (Coord.). *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo, ANPOCS/Ed. Barcarolla.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2012). “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Revista Contexto Internacional* (no prelo).
- FONSECA JR, Gelson. (1989), “Estudos sobre política externa no Brasil; os tempos recentes (1950-1980)”. In: FONSECA JR, Gelson & Leão, Valdemar C. (Orgs). *Temas de política externa brasileira*. Brasília, Ed Ática/IPRI.
- GERNER, Deborah J. (1995), “The evolution of the study of foreign policy”. In: NEACK, L.; HEY, J.A.K. & HANEY, P.J. *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- GROOM, A.J.R. (2007), “Foreign policy analysis: from little acorn to giant oak?”. *International Studies*, Vol.44, No.3, pp.195-215.
- HERZ, Mônica. (2002), “O crescimento da área de relações internacionais no Brasil”. *Contexto Internacional*, 24, 1: 7-40.
- HILL, Christopher & LIGHT, Margot. (1986), “Foreign policy analysis”. In: LIGHT, M. & GROOM, A.J.R. (Eds.). *International relations: a handbook of current theory*, London, Pinter Publishers.
- HIRST, Mônica. (1992), “Relações Internacionais no Brasil como área de pesquisa”. In: MICELI, S. (Org). *Temas e problemas de Pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo, IDESP.
- HUDSON, Valerie M. (2005), “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis*, 1, 1:1-30.

- _____. (2007), *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- HUDSON, Valerie & VORE, C.S. (1995). "Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow". *Mershon International Studies Review*, 39:209-238.
- KAARBO, Juliet. (2003), "Foreign policy analysis in the Twenty-First Century: back to comparison, forward to identity and ideas". *International Studies Review*, 5, 2:156-163.
- KUBÁLKOVÁ, Vendulka. (2001), "Foreign policy, International Politics, and Constructivism". In: KUBÁLKOVÁ, V. (org.). *Foreign policy in a constructed world*. New York, M.E. Sharpe.
- LESSA, Antônio Carlos. (2005), "Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, 2: 169-184.
- _____. (2006), "A intensificação do debate acadêmico e social sobre relações internacionais e política exterior no Brasil" In: LESSA, A.C. & OLIVEIRA, H.A. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. Vol.2. São Paulo, Ed. Saraiva.
- LIGHT, Margot. (1994), "Foreign policy analysis". In: GROOM, A.J.R. & LIGHT, M. (Eds.). *Contemporary international relations: a guide to theory*. London, Pinter Publishers.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (2003), "O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas". *Revista de Sociologia e Política*, 20:103-114.
- _____. (1999), "O estudo das relações internacionais no Brasil: o estado da arte". *Revista de Sociologia e Política*, 12: 83-98.
- NEACK, Laura; HEY, Jeanne A.K. & HANEY, Patrick J. (1995), *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- RIPLEY, Brian. (1993), "Psychology, foreign policy, and international relations theory". *Political Psychology*, 14, 3: 403-416.
- ROSATI, Jerel A. (2004), "The frustrating study of foreign policy analysis". *International Studies Review*, 6:109-111.
- SANTOS, Norma Breda dos & FONSECA, Fúlvio Eduardo. (2009), "A pós-graduação em relações internacionais no Brasil". *Contexto Internacional*, 31, 2: 353-380.
- SANTOS, Norma Breda. (2005), "História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área". *Revista História (São Paulo)*, 24, 1: 11-89.
- SANTOS, Maria Helena Castro & COUTINHO, Marcelo J.V. (2002), "Política comparada: estado das artes e perspectivas no Brasil". *BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, 54: 5-44.
- SARAIVA, José Flávio S. & CERVO, Amado Luís (Orgs.). (2005), *O crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília, IBRI.
- SMITH, Steve. (1986), "Theories of foreign policy: an historical overview". *Review of International Studies*, 12, 1: 13-29.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o ensino e a pesquisa sobre a política externa no Brasil nas duas últimas décadas. Para tanto, o trabalho está organizado em cinco seções. Na primeira, discute-se a maneira como as principais narrativas acerca da evolução do campo de Relações Internacionais no Brasil, tido como área do conhecimento acadêmico, retratam o lugar que tem sido destinado, na própria área, ao estudo da política externa. A segunda seção é dedicada a uma apreciação do status da política exterior no ensino das RIs no país, tanto na graduação como na pós-graduação *scripto sensu*. Faz-se, também, um mapeamento e uma caracterização das teses e dissertações defendidas que tiveram como objeto a política externa. Na terceira, avalia-se o espaço dado aos estudos sobre política exterior em 3 fóruns acadêmicos de abrangência nacional, quais sejam: nos encontros da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política) e da ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais). Na quarta seção é feito um mapeamento e uma caracterização dos artigos sobre política exterior publicados, entre 1990 e 2010, nos seguintes periódicos brasileiros da área de RI: *Cena Internacional*, *Contexto Internacional*, *Política Externa* e *Revista Brasileira de Política Internacional*. Por fim, a quinta e última seção procura avaliar, brevemente, a relevância que os estudos comparativos têm na subárea da política externa no país. As considerações finais fazem um balanço geral da investigação empírica apresentada nas seções anteriores.

PALAVRAS-CHAVE

Relações Internacionais; Brasil; Política Externa.

O BRASIL DIANTE DA ASCENSÃO CHINESA: OS RISCOS DA ESPECIALIZAÇÃO REGRESSIVA ¹

André Cunha², Marcos Lélis³, Julimar Bichara⁴, Manuela de
Lima⁵

Introdução

Durante a primeira década do século XXI, a China consolidou sua posição como segunda principal economia do mundo em termos do seu produto, comércio internacional e propriedade de ativos financeiros no exterior⁶. Nem mesmo a crise financeira global, originada no mercado hipotecário estadunidense, em 2007, e com desdobramentos que se fazem sentir até o presente, foi capaz de interromper sua trajetória ascendente⁷. As mais influentes projeções sobre a evolução da economia mundial sugerem que a China irá, em

¹ A pesquisa que deu origem a este trabalho contou com o financiamento do CNPq e da FAPEMIG, a quem o autor gostaria de agradecer. O autor agradece também a Luísa Gonçalves de Medeiros e a Wilson Mendonça Júnior, pela competente e dedicada assistência na pesquisa. Uma versão anterior deste trabalho foi apresentada no III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI); São Paulo, USP, 20 a 22 de julho de 2011. O autor agradece os comentários e sugestões de Dawisson Belém Lopes e Haroldo Ramanzini Júnior.

² Professor do PPGE/UFRGS e do PPGEI/UFRGS. Pesquisador do CNPq. E-mail: andré.cunha@ufrgs.br

³ Professor da Unisinos e Coordenador da Unidade de Inteligência Comercial e Competitiva da APEX-Brasil. E-mail: mcaputi@uol.com.br

⁴ Professor da Universidad Autónoma de Madrid (Espanha). E-mail: julimar.dasilva@uam.es.

⁵ Analista da Unidade de Inteligência Comercial e Competitiva da Apex-Brasil. Mestranda do PPGE/Unisinos. E-mail: manuela.lima@gmail.com

⁶ Ver Timmer *et al.* (2012), Morrison e Labote (2011).

⁷ Breslin (2011) oferece uma resenha atualizada sobre a natureza do “modelo chinês”. Ver, também, Zheng Bijian (2006), Kang (2007), Naughton (2007), Kurlantzick (2007), Halper (2010), Kissinger (2011), Leão, Pinto e Acioly (2011).

um futuro não muito distante, ultrapassar os EUA, posicionando-se como a maior economia do planeta⁸.

Politólogos e internacionalistas tendem a avaliar tal dinâmica em termos de seus impactos sobre a estrutura de poder em nível global (BRESLIN, 2011, VISENTINI, 2011). Há os que temem que a China contemporânea reproduza situações históricas onde potências em ascensão – como Japão e Alemanha entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX – buscaram alterar o *status quo*, o que redundou em processos desestabilizadores e guerras⁹. Há, por óbvio, os que imaginam que a China será um ator bem-comportado da ordem liberal criada no pós-guerra¹⁰. Ainda no âmbito deste debate, ganhou corpo a dualidade entre a suposta decadência estadunidense e o fortalecimento da potência asiática.

Especialistas chineses e sinólogos da academia ocidental argumentam que a ascensão chinesa será pacífica e que o país está longe de poder substituir os EUA como potência hegemônica. Vislumbram uma ordem internacional multipolar e como maior compartilhamento de responsabilidades (KANG, 2007, ZHENG BIJIAN, 2005, WU JIGLIAN, 2005 E 2006, ANGANG HU, 2010). Apontam para as fragilidades em sua estrutura político-institucional e em sua economia, particularmente a baixa capacidade de gerar inovações tecnológicas, a deterioração no meio ambiente e no padrão de distribuição de renda, subprodutos do modelo de crescimento acelerado. Questionam, ainda, a

⁸ Ver, dentre outros, Goldman Sachs (2007), National Intelligence Council (2008), Cepal (2011a) e Timmer *et al.* (2012).

⁹ Subramanian (2011) e Halper (2010) apontam que são elevados os riscos da China sobrepor os EUA, quer por virtudes próprias, quer pela crescente fragilidade econômica e política da atual superpotência. E isto poderia se dar em um ambiente de conflito crescente como sugere Mearsheimer (2010). Para Halper (2010) o principal risco vem da projeção internacional do modelo chinês, onde se combinam a forte centralização das decisões políticas em um Estado autoritário, com uma agressiva adesão aos mecanismos de mercado no mundo da produção, comercialização e finanças. Por sua vez, Subramanian (2011) enfatiza as fragilidades estadunidenses, potencializadas depois da crise: excesso de endividamento, crescente concentração na renda, esvaziamento da classe média e incapacidade do sistema político de prover soluções para os problemas econômicos. Há ainda quem considere que o poder chinês e suas perspectivas nas próximas décadas têm sido sobre-estimados (Babones, 2011 e Clark, 2011).

¹⁰ Analistas estadunidenses vislumbram a possibilidade de a China atuar ao lado dos EUA para o enfrentamento dos problemas globais. A manutenção de uma ordem democrática e aberta passaria, de um lado, pela capacidade dos EUA recuperarem a capacidade de influenciar as potências emergentes por meio de mecanismo não agressivos e, por outro, da disposição destes em atuar no sentido de fortalecimento das instituições e bens públicos globais. Ver: Nye Jr (2011), Kissinger (2011) e Ikenberry (2011).

capacidade de legitimação da atual estrutura de poder e, por decorrência, a sua possibilidade de garantir uma trajetória de estabilidade social no contexto de uma economia cada vez mais governada pelos mecanismos de mercado. A “superpotência frágil” (Shrink, 2007) se veria cercada por problemas internos e externos que inviabilizariam sua capacidade de projetar poder no plano internacional da mesma forma que os EUA.

Este debate mais geral serve como pano de fundo para aquilo que é o foco deste artigo, qual seja, explorar algumas implicações da ascensão chinesa sobre a trajetória recente de desenvolvimento do Brasil. Mais especificamente, busca-se aqui mapear alguns riscos associados ao padrão de interação econômica que se está consolidando nas relações sino-brasileiras, onde, por um lado, o Brasil surge como produtor e exportador de recursos naturais e, por outro, a China intensifica sua presença enquanto exportadora de manufaturas e capitais. Nossa hipótese principal é de que a consolidação deste padrão tende a impor riscos não desprezíveis de cristalização de um quadro de especialização regressiva (COUTINHO, 1997; JAYME JR; REZENDE, 2009) para o Brasil, onde se vislumbra a perda de densidade, diversificação e vitalidade da estrutura produtiva e do padrão de inserção comercial. Para reagir a tal tendência, o país necessitará recuperar a capacidade de adotar políticas desenvolvimentistas coerentes e potentes, cujas características mais gerais serão exploradas no final do trabalho.

Nossos argumentos estão estruturados da seguinte forma. Após esta breve Introdução, a seção 2 resgata o debate recente sobre o desenvolvimento, onde se enfatiza o sucesso das economias asiáticas. Lembra-se que tal sucesso está alicerçado na diversificação da estrutura produtiva e de comércio internacional, ao passo que outras regiões periféricas apresentaram perda de dinamismo. A seção 3 fornece um conjunto de evidências empíricas que sugerem que a economia brasileira, assim como outras economias periféricas, está cada vez mais vinculada à economia chinesa, em padrão típico de uma relação Norte-Sul. A seção 4 reúne as principais conclusões e explora as suas implicações em termos de formulação de políticas.

2. Desenvolvimento em Perspectiva: a experiência internacional comparada

A percepção de que o ativismo estatal está diretamente associado ao progresso econômico das nações remonta, pelo menos, ao período do mercantilismo (Reinert, 1999 e 2007). O argumento da proteção da indústria infante de Alexander Hamilton e Friedrich List tornou-se popular em nações emergentes que procuravam reproduzir a trajetória britânica de revolução industrial (Chang, 2002). Da mesma forma, a noção de que o desenvolvimento econômico implica na mudança qualitativa das estruturas produtivas, onde as inovações tecnológicas encontram um papel de centralidade está fortemente assentada na obra de Schumpeter e encontra ecos na análise de Marx.

Autores como Joan Robinson, Kaldor, Pasinetti, Thirlwall, dentre outros, partindo de *insights* de Keynes, Kalecki e, em menor dimensão, Marx, mostraram que o processo de crescimento está centrado na acumulação de capital sem ser, necessariamente, linear, tendente ao equilíbrio ou capaz de, por meio dos mecanismos de mercado, produzir um padrão socialmente justo de expansão. Ademais, em oposição dos modelos neoclássicos, enfatiza-se a centralidade da indústria de transformação, considerada como sendo portadora de propriedades potencializadoras do crescimento (Tregenna, 2009, Palma, 2007 e 2011). As assim-chamadas leis de crescimento de Kaldor expressam com clareza este aspecto. Assim, para este autor: (i) haveria uma relação direta entre o crescimento do setor industrial e o crescimento da economia como um todo – a “primeira lei”; (ii) o crescimento da produtividade na indústria seria um fenômeno endógeno à expansão deste setor, dadas as economias estáticas e dinâmicas – “segunda lei” ou “lei de Verdoorn”; e (iii) a produtividade dos setores não-industriais será tão maior, quanto mais elevada for a produtividade na indústria. Ademais, Kaldor e Thirlwall perceberam que haveria um limitador à expansão de longo prazo associado aos diferenciais nas elasticidades de renda dos produtos importados e exportados, em linha com a argumentação de Furtado (2003) e Prebisch (1984).

Ademais, a experiência histórica do entre guerras representou um recuo das estratégias liberais, com a decorrente ascensão do ativismo estatal, necessário para viabilizar a reestruturação das economias depois da crise de 1929, o esforço de guerra e a posterior reconstrução. Os movimentos de

independência na África e Ásia a partir da segunda metade dos anos 1940 e os *insights* dos teóricos do desenvolvimento¹¹ estimularam o esforço modernizante, onde a construção nacional confundia-se com a ideia da industrialização. Neste contexto, o debate sobre o desenvolvimento econômico tem polarizado posições entre os que defendem e os que criticam a ideia de que os mecanismos de mercado são suficientes para garantir um crescimento sustentável e equilibrado. Entre os críticos destaca-se a percepção de que o Estado tem um papel crucial na indução e, em certas circunstâncias, no comando do processo de desenvolvimento. Argumentam que a ação estatal é diretamente proporcional: (i) às fragilidades e insuficiências dos mercados; e (ii) ao atraso relativo de cada país frente à fronteira tecno-produtiva. Isto explicaria a maior presença econômica do Estado nos países de desenvolvimento retardatário. Ademais, esta tradição sugere que a indústria é vital para o crescimento e que as nações podem construir vantagens competitivas por meio de políticas industriais.

A visão pró-mercado tem sido sustentada pelo *mainstream* dos economistas profissionais e pelos organismos multilaterais de maior influência, como o FMI e o Banco Mundial (BM). Enfatiza-se que o mercado é a instituição que garante a maior eficiência na alocação dos recursos escassos. Os preços livremente determinados nos mercados sinalizariam a escassez relativa dos fatores de produção e, assim, indicariam os padrões de especialização produtiva. Sugere-se que a especialização produtiva e comercial, em linha com as vantagens comparativas derivadas da dotação relativa de fatores, maximizaria a eficiência alocativa e, com isso, o potencial de crescimento. Países ricos em recursos naturais deveriam se especializar nestes setores. A oferta dos demais bens viria por meio das exportações. Ir de encontro a tal padrão por meio de políticas industriais redundaria, em última instância, em desperdício de recursos, corrupção e desequilíbrios fiscais e monetários.

A partir do pós-guerra, a experiência de industrialização das economias periféricas tem servido de pano de fundo para a explicitação destas posições. Em

¹¹ São referências essenciais deste período autores como Rosentein-Rodan, Nurkse, Hirschman, Prebisch, bem como os economistas da “escola de Cambridge” (Tregenna, 2009; Palma, 2007 e 2011), como Kaldor, Robinson, Pasinetti, dentre outros. Krugman (1993) denominou tal período de “*high development theory*”, cujos pioneiros tiveram *insights* posteriormente incorporados na “nova geografia econômica”, nos modelos de crescimento endógeno e na nova teoria do comércio.

particular, o caso bem sucedido de crescimento sustentado dos países asiáticos¹² tornou-se o centro das principais controvérsias, na medida em que estes passaram a descolar das demais regiões periféricas em termos de crescimento, participação na renda e nas exportações mundiais, bem como de estruturação de bases produtivas mais diversificadas e complexas do que o verificado em outras regiões. E este processo se deu com aqueles países partindo de uma base de desenvolvimento econômico e social inferior àquela verificada na América Latina em geral e, mesmo, do que em muitos países africanos (Chang, 2006). Em 2010, os países da Ásia-Pacífico representavam 55% da população mundial, 34% da renda e 30% das exportações. O dinamismo asiático no período da globalização inaugurada no último quartel do século XX pode se expressar da seguinte forma: se, em 1980, a América Latina representava 11% do PIB mundial medido em dólares ajustados pela paridade poder de compra, a Ásia (excluído o Japão) atingia 9%. Três décadas depois, a América Latina detinha 8,5% do PIB global, ao passo que a Ásia chegava a 28%. Enquanto os países asiáticos cresciam a taxas médias de 7% ao ano, os países latino-americanos e africanos experimentavam ritmos bastante inferiores, entre 2% e 3%¹³. Do ponto de vista da absorção de investimento direto estrangeiro, os asiáticos (excluindo-se Hong Kong) mais do que dobram seu espaço entre os anos de 1980 e 2010¹⁴. Por outro lado, economias que desenvolveram seus sistemas nacionais de inovação e constituíram empresas competitivas internacionalmente em geral

¹² O recente estudo encomendado pelo Banco Mundial (World Bank, 2008) e liderado por dois ganhadores do Prêmio Nobel em Economia, Robert Solow e Michael Spence, procurou identificar casos de sucesso (e suas explicações) de crescimento elevado e sustentado no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Foram 13 os países a crescer mais de 7% ao ano por mais de 30 anos, dos quais 9 eram nações do Sudeste e Leste da Ásia (Japão, Hong Kong, Taiwan, Coreia do Sul, Cingapura, Malásia, Indonésia, Tailândia e China). O Brasil, no período 1950-1980, também está neste grupo.

¹³ Ver IMF World Economic Outlook, September, 2011 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm>, acesso em 21/03/2012).

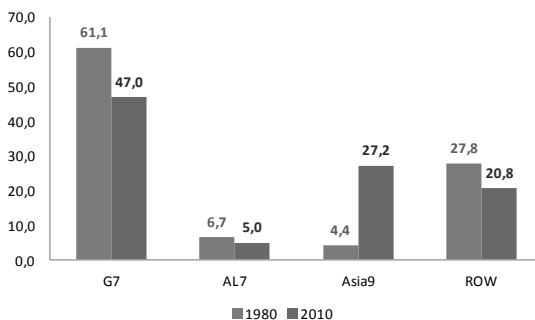
¹⁴ Entre 1980 e 2010 o estoque mundial de IDE (inward) passou de US\$ 700 bilhões para US\$ 19.141 bilhões. Em 1980, os países desenvolvidos detinham 57% daquele estoque, contra os 43% dos países em desenvolvimento. Em 2010 tais participações eram de, respectivamente, 65% e 35%. Por outro lado, as economias asiáticas, excluindo Hong Kong, passaram de 5,2% para 13,4% dos totais globais ([http://www.unctad.org/en/Pages/Publications/WorldInvestmentReports\(1991-2009\).aspx](http://www.unctad.org/en/Pages/Publications/WorldInvestmentReports(1991-2009).aspx), acesso em 21/03/2012).

apresentam níveis mais baixos de participação do capital estrangeiro, casos de Japão, Coreia do Sul e Taiwan¹⁵.

A era da globalização implicou na incorporação nos circuitos mercantis internacionais de economias que, até então, mantinham vínculos limitados de interação com o resto do mundo. Países do antigo bloco socialista e várias nações da periferia tornam-se, simultaneamente, espaços de produção e mercados consumidores de bens, serviços e fatores de produção, particularmente capitais. Claramente, as economias asiáticas podem ser apontadas como as que enfatizaram uma inserção baseada na produção e exportação de bens industriais o que, em uma perspectiva keynesiana-kaldoriana, tende a contribuir para seu desempenho superior em termos de crescimento do PIB e da produtividade. A figura 1 reporta que a participação das principais economias da região, excluindo-se o Japão, que está no agregado G7, na produção mundial de manufaturas. Em 1980, a Ásia contribuía com 4,4% do total mundial, abaixo da participação das principais economias latino-americanas, de 6,7%. Em 2010, a participação asiática subia para 27,2% e a latino-americana recuava para 5%. As economias mais avançadas (G7) e o resto do mundo também experimentaram esta perda relativa de importância de sua produção industrial.

¹⁵ Em 2010, o coeficiente IDE/PIB era de: 30% nas economias desenvolvidas; 29% nas economias em desenvolvimento; 26% na Ásia; 33% África; e 34% na América Latina. Todavia, nas economias asiáticas mais dinâmicas tal indicador era muito menor do que o verificado em outras economias com renda per capita similar: 4% no Japão, 13% na Coreia e 14% em Taiwan. Na China era de 10%. ([http://www.unctad.org/en/Pages/Publications/WorldInvestmentReports\(1991-2009\).aspx](http://www.unctad.org/en/Pages/Publications/WorldInvestmentReports(1991-2009).aspx), acesso em 21/03/2012).

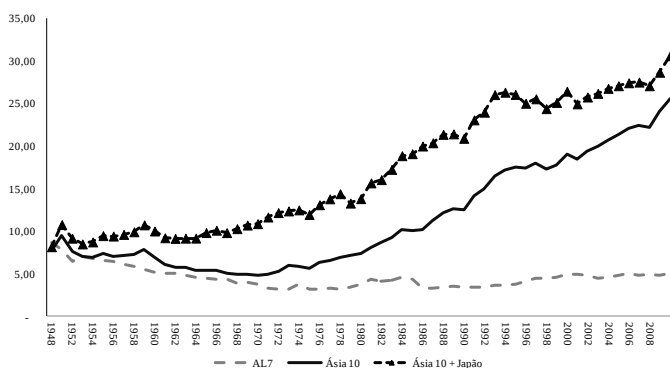
Gráfico 1. Distribuição da Produção Industrial Mundial, 1980-2010 (valor adicionado na indústria de transformação em %).



Fonte dos dados brutos: United Nations National Accounts Main Aggregates Database (<http://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp>, acesso em 03 de março de 2012.). G7 – EUA, GB, Japão, Alemanha, França, Itália e Canadá; AL7 – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela; Ásia9 – China, Hong Kong, Coréia do Sul, Malásia, Indonésia, Índia, Tailândia, Filipinas e Cingapura; ROW – resto do mundo.

O gráfico 2 sugere que, até meados dos anos 1970, as principais economias em desenvolvimento da Ásia e da América Latina detinham participações semelhantes nas exportações mundiais. Todavia, enquanto as economias asiáticas quadruplicaram seu *market-share*, as economias latino-americanas permaneceram praticamente na mesma situação.

Gráfico 2. Participação de Economias Seleccionadas nas Exportações Mundiais de Mercadorias, 1948-2010 (%)



Fonte dos Gráficos: Elaboração Própria com base nos dados da OMC (<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>, acesso em 05/02/2012). AL7 = Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru, Venezuela e México. Ásia 10 = China, Hong Kong, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Filipinas, Cingapura, Taiwan e Tailândia.

O crescimento asiático veio acompanhado de profundas mudanças estruturais (tabelas 1 e 2). Verificou-se intensa urbanização, perda relativa de importância da agricultura na geração da renda, e forte elevação da participação do comércio exterior no PIB. Em nenhuma outra região do mundo, as exportações de bens e serviços ampliaram-se de um modo tão veloz. A formação bruta de capital e a ampliação na participação da indústria na renda lideraram o processo de modernização produtiva. Enquanto na América Latina o período que se seguiu à crise da dívida externa, no começo dos anos 1980, caracterizou-se pela perda de dinamismo da indústria e queda nos investimentos, as economias asiáticas lograram manter e, em alguns casos, ampliar, o ritmo de acumulação de capital, sob a liderança do setor industrial. Conforme destacado pela literatura sobre crescimento inspirada na tradição keynesiana-kaldoriana, estes dois fatores são essenciais para explicar o desempenho de longo prazo de uma economia. Na visão de Palma (2007, 2011) o sucesso asiático e o quadro de semi-estagnação nas demais regiões periféricas, especialmente na América Latina, revelam a capacidade dos primeiros em sustentar uma dinâmica de expansão baseada na acumulação de capital liderada pelas atividades urbano-industriais. Por sua vez, Rodrik (2006) sugere haver evidências empíricas robustas de forte correlação entre a aceleração do crescimento e a existência de estruturas produtivas diversificadas e com elevada participação da indústria de transformação.

Tabela 1 - Distribuição Setorial do PIB em Economias Seleccionadas, 1960-2010* (%)

	Agricultura			Indústria			Serviços		
	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s
I. América Latina									
Argentina	10,3	8,3	9,1	47,0	39,4	32,9	42,7	52,3	58,0
Brasil	16,0	10,2	6,1	36,3	44,0	27,8	47,7	45,8	66,1
Chile	8,4	7,7	4,4	40,1	39,1	43,0	51,5	53,2	52,6
Colômbia	27,9	18,1	8,1	27,0	35,2	32,8	45,1	46,7	59,1
México	12,3	8,9	3,8	28,7	33,5	33,0	59,0	57,7	63,1
Peru	18,8	9,7	7,5	30,3	31,6	33,8	50,8	58,8	58,6
Venezuela	5,5	5,9	4,2	39,6	49,6	53,1	54,2	44,4	42,7
II. Ásia									
China	38,4	29,1	11,9	34,7	43,6	46,5	26,8	27,3	41,5
Cingapura	nd	0,9	0,1	nd	36,9	30,3	nd	62,2	69,7
Coréia do Sul	31,0	12,7	3,3	22,3	39,7	37,2	46,8	47,6	59,5
Filipinas	27,8	23,5	12,9	31,2	36,4	33,5	41,0	40,1	53,7
Hong Kong	nd	0,5	0,1	nd	28,6	9,2	nd	71,0	90,7
Índia	42,5	31,3	19,4	20,3	26,2	27,3	37,2	42,5	53,3
Indonésia	50,9	22,7	14,5	14,8	37,9	46,2	34,3	39,4	39,2
Malásia	30,7	19,6	9,3	25,8	39,1	46,9	43,4	41,3	43,7
Tailândia	31,1	16,8	10,6	22,8	32,8	43,7	46,0	50,3	45,7
III. Economias Avançadas									
Alemanha	6,4	3,2	1,0	46,0	39,9	29,2	47,6	57,0	69,8
EUA	3,7	2,0	1,2	48,1	38,7	21,6	48,2	59,3	77,3
Japão	3,5	2,4	1,6	35,2	30,6	29,7	61,2	67,0	68,8

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org> - acesso em 05/02/2012)

(*) Foram calculadas as médias em cada década. Nos anos 1960 há, em alguns casos, lacunas de informações.

Tabela 2 – Comércio Internacional, Investimentos e População Rural em Economias Seleccionadas, 1960-2010*

	População Rural (% do total)			Comércio Internacional de Bens e Serviços* (% do PIB)				Formação Bruta de Capital (% do PIB)			
				Importações		Exportações					
	1960	1980	2010	1960s	1980s	2000s	1960s	1980s	2000s	1960s	2000s
I. América Latina											
Argentina	26,4	17,1	7,6	6,0	6,2	16,9	6,3	9,3	23,1	22,4	18,8
Brasil	55,1	32,6	13,5	6,5	7,3	12,2	6,7	10,1	13,6	19,7	20,7
Chile	32,2	18,8	11,0	13,8	26,2	32,8	13,7	27,5	40,1	18,1	18,9
Colômbia	55,0	37,9	24,9	13,2	13,6	19,2	12,5	15,0	16,7	19,3	19,4
México	49,2	33,7	22,2	9,6	13,7	31,8	7,7	17,2	27,5	19,3	21,9
Peru	53,2	35,4	28,4	19,9	16,7	20,2	18,2	16,7	23,0	32,6	24,5
Venezuela	38,4	20,8	6,0	15,9	20,7	20,0	25,3	25,5	30,8	25,3	19,8
II. Ásia											
China	84,0	80,4	55,1	2,7	14,0	27,0	2,6	13,7	31,7	20,3	36,1
Cingapura	0,0	0,0	0,0	nd	nd	188,1	nd	nd	213,2	22,7	41,6
Coreia do Sul	72,3	43,3	18,1	19,3	32,3	40,0	8,9	33,5	42,1	20,3	31,0
Filipinas	69,7	62,5	33,6	18,5	26,7	47,0	17,9	25,1	42,8	22,2	21,7
Hong Kong	14,8	8,5	0,0	80,5	104,0	180,3	78,5	110,8	189,2	25,4	27,0
Índia	82,1	76,9	69,9	5,5	7,9	21,4	4,0	6,1	18,6	15,4	22,4
Indonésia	85,4	77,9	46,3	12,5	22,8	26,2	10,3	24,5	30,8	10,4	29,2
Malásia	73,4	58,0	27,8	37,9	56,6	87,9	41,7	59,0	108,2	17,9	28,3
Tailândia	80,3	73,2	66,0	18,4	30,0	64,7	16,2	26,9	70,3	21,5	30,7
III. Economias Avançadas											
Alemanha	28,6	27,2	26,2	9,5	10,4	36,6	16,4	23,3	41,6	30,5	22,1
EU A	30,0	26,3	17,7	17,9	24,9	15,4	5,3	8,4	10,9	19,2	19,4
Japão	56,9	40,4	33,2	4,7	10,3	12,9	9,9	12,5	14,1	35,8	30,2

Fonte: World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org> - acesso em 05/02/2012)

(*) Foram calculadas as médias em cada década. Nos anos 1960 há, em alguns casos, lacunas de informações.

A estrutura das exportações, refletindo a profunda transformação na base produtiva daquelas economias, passou a se caracterizar pelo predomínio de manufaturas de maior conteúdo tecnológico¹⁶. A comparação entre Ásia e América Latina evidencia as dificuldades das economias desta região em manter estruturas produtivas e de comércio exterior mais densas e sofisticadas. A partir dos anos 1980, os países asiáticos ampliam sua internacionalização, mantendo níveis elevados de participação da indústria no PIB, ao passo que os latino-americanos assistem a uma intensa desindustrialização. Isto se dá em um contexto de redução dos níveis de formação bruta de capital na América Latina, para valores médios abaixo de 20% do PIB, enquanto na Ásia as economias mais dinâmicas mantiveram investimentos próximos a 30% do PIB¹⁷ (tabela 2, Palma, 2007 e 2011).

Os países asiáticos mais dinâmicos também se destacam na tentativa de manter um padrão de desenvolvimento cada vez mais alicerçado em setores portadores das inovações tecnológicas e que têm transformando a base produtiva e os padrões de consumo nas últimas três décadas. Coreia do Sul, Cingapura e Japão estão entre os que mais investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D)¹⁸. A Coreia do Sul merece uma menção especial, na medida em que seu esforço para alcançar as nações que determinam as fronteiras tecno-produtivas se traduz em um gasto em P&D próximos aos das economias líderes em esforço inovativo, como Suécia, Finlândia, Israel e Japão.

¹⁶ Para o período 2005-2009, a média asiática de participação de produtos de ICT (“Information and Communication Technology”, que são bens de tecnologia de informação e comunicações, ou seja, telecomunicações, áudio, vídeo, computadores e equipamentos relacionados, componentes eletrônicos, dentre outros. Exclui softwares.) é de 27% das exportações totais, contra os 11% verificados nos países da OCDE e da América Latina, ou os 2,4% verificados no Brasil. Ver: World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org> - acesso em 05/02/2012).

¹⁷ Depois da crise financeira de 1997 e 1998, houve um declínio nos investimentos, especialmente nos países da ASEAN.

¹⁸ Tomando-se a média do período 2006-2008, as economias de renda alta da OCDE gastaram, em média, 2,37% do PIB anualmente em P&D, contra uma média de 2,29% entre 1996 e 1998. Finlândia, Israel, Japão e Suécia gastaram cerca de 4% dos respectivos PIBs, ante os 3% da década anterior. Na América Latina tal dispêndio foi, entre 2006 e 2008, de apenas 0,65% do PIB, tendo o Brasil como destaque com 1% do PIB. Uma década antes, tais indicadores foram, respectivamente, de 0,5% e 0,7%, revelando um avanço tímido. Por fim, a média asiática recente foi de 1,37% do PIB, com destaques para Cingapura (2,4%) e Coreia (3,1%). A China gastou 1,4% em 2006-2008 contra os 0,6% de 1996-1998. Fonte: elaboração própria com base no World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org> - acesso em 05/02/2012).

E isto se deu a despeito de sua renda per capita equivaler a algo entre 50% e 60% da renda per capita das nações mais ricas. A China também vem realizando um avanço nesta área. Entre 1996 e 1998 seus gastos em P&D foram, em média, de 0,6% do PIB. Entre 2006 e 2008, tais investimentos alcançaram 1,4% do PIB. Para se colocar em perspectiva, os gastos do Brasil foram, nestes dois momentos, de 0,7% e 1% do PIB. A despeito de despontar como um líder regional em investimentos em P&D, o Brasil segue muito atrás das economias asiáticas mais dinâmicas. Os asiáticos lideram os investimentos com tecnologias de informação, equipamentos e softwares¹⁹, em infraestrutura física e humana para dar sustentação a estes setores e em termos de manutenção de um ambiente de negócios favoráveis às empresas (tabela 3).

Também é importante lembrar que, no caso asiático, o crescimento esteve associado a uma sensível ampliação na qualidade de vida da população em geral, expressa em indicadores como o aumento do consumo per capita, do acesso à água tratada, da escolaridade, a redução da mortalidade infantil etc.²⁰, bem como à menor instabilidade macroeconômica²¹.

¹⁹ O indicador de gastos em tecnologias de informação e comunicação computa despesas para aquisição de equipamentos de informática e softwares, serviços de computação e comunicação e outros gastos associados a estas tecnologias como proporção do PIB de cada país. Para o período 2003-2008, destacam-se: Malásia (11,9%), Coreia (9,2%), Cingapura (8,8%), Hong Kong (8%), China (7,3%) e Japão (6,8%). A média mundial é de 5,5% e os gastos nos EUA de 7,4%, na Alemanha de 5,8% e Brasil 5,7%. As demais economias latino-americanas de maior porte, bem como outras economias asiáticas têm indicadores abaixo ou próximos à média mundial. Ver: World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org> - acesso em 05/02/2012).

²⁰ Optou-se por evitar aqui uma exposição exaustiva dos dados. Os Relatórios Anuais do Banco Mundial (World Development Indicators, World Development Reports) e da ONU (UNDP Human Development Reports) mostram que os países asiáticos vêm apresentando, ao longo das últimas décadas, melhorias significativas em virtualmente todos os indicadores de desenvolvimento humano, em um ritmo superior ao conjunto dos países em desenvolvimento. Detalhes em World Bank (1993, 2008) e Chang (2006).

²¹ Os principais indicadores macroeconômicos sinalizam o fato de que as economias mais avançadas da região, como Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura tenderam a ter um desempenho mais favorável do que os países relativamente menos desenvolvidos, tais como aqueles que compõem a ASEAN. Estes, por sua vez, mantiveram um comportamento mais próximo ao dos países latino-americanos (Palma, 2007 e 2010).

Tabela 3 – Indicadores de Infraestrutura Tecnológica e Ambiente de Negócios em Economias Seleccionadas, 1985-2011

	Artigos publicados em periódicos científicos e técnicos*		Linhas Telefônicas Convencionais (por 100 habitantes)	Linhas Telefônicas Celular (por 100 habitantes)	Usuários de Internet (por 100 habitantes)	Doing Business Index**	Índice de Logística*** (1 = baixo; 5 = alto)
	1985-1989	2003-2007	2010	2010	2010	2011	2009
I. América Latina	5.808	20.683	18,1	98,2	34	nd	2,7
Argentina	1.413	3.117	24,7	141,8	36	113	3,1
Brasil	1.778	10.097	21,6	104,1	41	126	3,2
Chile	659	1.560	20,2	116,0	45	39	3,1
Colômbia	94	409	14,7	93,8	37	42	2,8
México	894	3.936	17,5	80,6	31	53	3,1
Peru	59	132	10,9	100,1	34	41	2,8
Venezuela	53	220	24,6	96,7	36	177	2,7
II. Ásia (países em desenvolvimento)	4.278	45.015	18,9	73,3	36	nd	2,7
China	3.606	42.320	22,0	64,2	34	91	3,5
Cingapura	395	3.513	39,1	143,9	70	1	4,1
Coreia do Sul	684	16.296	58,4	103,9	83	8	3,6
Filipinas	139	180	7,3	85,7	9	136	3,1
Hong Kong	423	nd	61,5	189,8	69	2	3,9
Índia	9.438	15.080	3,0	64,2	8	132	3,1
Indonésia	71	191	15,8	91,7	9	129	2,8
Malásia	207	642	16,1	121,3	55	18	3,4
Tailândia	255	1.339	10,1	100,8	21	17	3,3
III. Economias Avançadas (OCDE - alta renda)	386.765	573.694	45,1	105,8	77	nd	3,7
Alemanha	27.875	43.674	55,8	128,0	82	19	4,1
EUA	170.702	204.593	48,9	90,2	79	4	3,9
Japão	32.700	55.323	31,7	94,7	79	20	4,0

Fonte: Elaboração própria com base no World Development Indicators on Line, World Bank (<http://data.worldbank.org> - acesso em 05/02/2012).

(*) Artigos publicados em áreas da biologia, química, física, matemática e áreas correlatas.

(**) Em um total de 183 países, o primeiro classificado (1) apresenta o melhor ambiente de negócios; e o último (183), o pior.

(***) Índice de percepção da eficiência logística, tanto no que se refere aos procedimentos administrativos, infraestrutura e custos.

A avaliação da experiência asiática nos conduz à percepção de que não existe um único modelo de industrialização bem-sucedida. Se a orientação exportadora, os investimentos em qualificação do capital humano e a intervenção do Estado são pontos em comum, o contexto histórico e os objetivos industriais – e, com isso, os instrumentos utilizados – foram distintos. Os diferentes objetivos de cada país, especialmente no que se refere ao aprofundamento da industrialização, teriam implicado em posições distintas frente ao investimento direto externo (IDE). Cingapura, por exemplo, seria mais liberal neste aspecto, tendo montado seu *drive* exportador com base nas empresas transnacionais. Isto teria implicado em um menor esforço tecnológico local. Já Coreia e Taiwan teriam tido o comportamento inverso. Incentivaram o desenvolvimento tecnológico local, a cargo de empresas nacionais – grandes conglomerados na Coreia, pequenas e médias empresas e estatais em Taiwan.

Isto restringiu a participação das empresas transnacionais. A experiência de Hong Kong seria mais próxima ao comportamento imaginado pelo paradigma neoclássico, com uma menor seletividade nas políticas, posto que o aprofundamento na industrialização não se mostrou fundamental em sua dinâmica de modernização. Já países como Malásia e Tailândia, com maior ênfase, e Filipinas e Indonésia (Jomo, 2001 e 2005) se utilizaram de estratégias mais próximas às verificadas em outras economias retardatárias, particularmente na América Latina e Leste Europeu, estruturando sua base produtiva industrial com forte presença de IDE. A China, por sua vez, procurou aportar capital e tecnologia forâneos mediante a estratégia do estabelecimento parcerias com empresas locais, de modo a fortalecer suas capacidades. Após três décadas de crescimento acelerado, o país está tentando avançar no esforço de geração de esforço inovativo endógeno em meio a um processo de intensa internacionalização de suas empresas.

Parece razoável assumir que o sucesso chinês recente reflete a dinâmica regional asiática de expansão. Desde o final dos anos 1970, o país vem experimentando um processo intenso de modernização de sua economia, integração aos fluxos internacionais de comércio e investimentos, o que está gerando uma profunda transformação de sua própria realidade sócio-econômica, bem como da ordem econômica e política internacional. Nos últimos anos, não obstante a crise financeira internacional, as resoluções do Governo chinês para a reforma e a abertura permanecem inalteradas e em andamento.

Com um crescimento médio de sua renda de 10% ao ano, entre 1979 e 2010, a economia chinesa tornou-se a segunda maior do mundo. Os dados mais recentes do FMI²², que se referem ao ano de 2010, apontam que com uma população de 1.341 milhões de habitantes, a renda *per capita* chinesa ainda é relativamente modesta: US\$ 4.382 em dólares correntes, ocupando a 93ª posição no *ranking* do FMI de 179 países com dados disponíveis; ou de 7.519 *per capita*, em dólares internacionais (paridade poder de compra), o que significava a 94ª posição. Para se colocar em perspectiva, em termos de valores correntes o PIB *per capita* da China equivalia a 9,3% do PIB *per capita* dos EUA, ao passo em

²² World Economic Outlook Database, April 2011
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>).

que paridade poder de compra tal proporção era de 15,9%. Em termos de IDH (índice de desenvolvimento humano)²³, a China apresenta um nível médio de desenvolvimento, aparecendo na 89ª posição entre os 169 países.

Em 2010, a China consolidou a posição de líder global nas exportações de mercadorias, sendo a segunda maior importadora do mundo²⁴. Entre 1980 e 2010 suas exportações cresceram, em média, 16% ao ano, ao passo que as exportações mundiais avançaram em 7% ao ano. Por conta disso, a participação chinesa no total mundial passou de pouco mais de 1% no começo dos anos 1980 – um patamar equivalente ao brasileiro – para mais de 10% em 2010. Comparações internacionais sobre as condições de competitividade das economias sugerem que a China ainda não ocupada uma posição de destaque, a despeito dos importantes avanços recentes^{25, 26}.

Em seus últimos planos quinquenais, especialmente o 12º Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social (Casey and Koleski, 2011), que cobre o período 2011-2015, evidencia-se a preocupação dos estrategistas e lideranças chinesas em renovar seu modelo de desenvolvimento. Maior ênfase no mercado interno e, portanto, à necessária redistribuição da renda e redução da propensão a poupar das famílias por meio de aumentos nos investimentos públicos na rede de proteção social, e na sustentabilidade ambiental e energética são vetores essenciais do futuro em gestão. Ademais, para além de “fábrica do mundo”, a China ambiciona ser fonte de inovações tecnológicas e geração de novos padrões de produção em consumo. Assim, o desafio colocado é o de transitar da etapa “Made in China” para a fase “Designed and Made in China” (Casey and Koleski, 2011; Nolan, 2011; Wong, 2011). Nos dois casos, a internacionalização de sua economia parece ser imprescindível.

²³ Ver: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/CHN.html> (acesso em maio de 2011). Em 2010 seu IDH era de 0,663. Em 1980 era de 0,368.

²⁴ A China exportou US\$ 1.578 bilhões ou 10,4% do total mundial; os EUA exportaram US\$ 1.278 (8,4%); a Alemanha exportou US\$ 1.269 (8,3%); e o Japão exportou US\$ 770 bilhões (5,1%). Do ponto de vista das importações estes países importaram, respectivamente: US\$ 1.395 bilhões (9,1% do total mundial); US\$ 1.968 bilhões (10,4%); US\$ 1.067 bilhões (6,9%); US\$ 693 bilhões (4,5%). Fonte: OMC.

²⁵ Ver o “The Global Competitiveness Report 2010–2011”: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf e <http://www.doingbusiness.org/rankings> (acesso em maio de 2011).

²⁶ Ver “Doing Business 2011”, do Banco Mundial: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/china> (acesso em maio de 2011).

Todavia, assim como nos planos anteriores, há uma potencial contradição entre o ritmo desejado de mudanças e a necessidade de geração de empregos e de expansão da renda. Estes últimos funcionam como estabilizadores sociais e legitimadores do *status quo* político. Assim, mesmo que a China migre para uma trajetória menos desequilibrada de desenvolvimento, não parece ser crível que isto se dê em um futuro próximo. Mais do mesmo é o que se pode esperar no curto prazo, vale dizer, utilização do *drive* exportador – em um mundo onde as economias maduras estão em crise e as periféricas tentam manter seu dinamismo – e de doses intensas de formação bruta de capital²⁷.

Portanto, a despeito do esforço para “crescer com base no mercado interno”, a China seguirá buscando avançar nos mercados internacionais, especialmente em regiões com maior potencial de absorção de seus produtos, como na América Latina e África. Conforme destacado pela Cepal (2011a, 2011b), a China é o *hub* regional de exportações. Por conta disto, o gigante asiático é deficitário no comércio com seus vizinhos mais desenvolvidos, especialmente Japão, Coreia do Sul e Taiwan, fornecedores de manufaturas intensivas em tecnologia, e em desenvolvimento, como os países da ASEAN, recentemente beneficiados pelo acordo de livre comércio, e que abastecem a China com recursos naturais – e, portanto, são concorrentes, em diversos segmentos, com as economias latino-americanas e africanas que se situam na mesma faixa de fornecimento, sem se beneficiar dos termos daquele acordo.

²⁷ Sobre os desequilíbrios chineses e a necessidade de criar empregos “a qualquer custo”, Zhang e Liu (2010) comentam que: “The lack of domestic consumption as well as heavy dependence on investments and net exports is a consequence of previous or existing economic and social policies. For example, the increase income disparity and lack of social security networks have depressed aggregate consumption propensity, thus impairing overall domestic demand. At the same time, the inefficient banking system, lower environmental standards and an immature capital market have made the cost of using capital unnaturally low, thus providing distorted investment incentives.” (p. 9). “Heavy investment and lack of consumption caused overcapacity in China’s production, particularly manufacturing production. In order to find markets for the overcapacity of Chinese industries, the Chinese government had to support enterprises to sell their products in international markets by keeping Chinese currency lower than its market value” (p.9). “The considerations of labour absorption are an important reason why China’s policy makers have hesitated to reduce the dependence on investments and exports, as well as to tackle environmental degradation.” (p. 11)

3. Indústria e Comércio Internacional em um Mundo Sinocêntrico: especialização regressiva do Brasil?

A seção anterior trouxe evidências de que as economias periféricas mais bem-sucedidas em termos de crescimento e modernização econômica sustentaram suas trajetórias a partir de elevados volumes de investimento e a manutenção de estruturas produtivas diversificadas, refletidas na crescente sofisticação tecnológica de sua produção e exportações. A partir dos anos 1930, e com mais intensidade entre os anos 1950 e 1980, o Brasil também experimentou um processo intenso de transformações estruturais centradas no binômio urbanização e industrialização. Durante aquele período, tratava-se de superar o modelo primário-exportador, cujas vulnerabilidades intrínsecas se tornaram por demais evidentes nos anos do entre guerras. A especialização na produção e exportação de produtos com baixas elasticidades preço e renda, e importação de manufaturas com elevada elasticidade renda, conduzia a problemas estruturais de balanço de pagamentos. Tais economias se caracterizavam pela dualidade entre os setores modernos, vinculados aos complexos exportadores, mas dependentes da demanda internacional, e tradicionais, com baixos níveis de produtividade e vinculados à demanda doméstica.

No Brasil, assim como em outras nações periféricas, particularmente aquelas caracterizadas por grandes populações e áreas, esta etapa se caracterizava, dentre outras coisas, pela baixa absorção dos excedentes de mão de obra, bases fiscais frágeis e dependentes do comércio internacional, e precária infraestrutura física (estradas, portos, produção e distribuição de energia, comunicações etc.) e social (educação, saúde etc.). A concentração de renda, riqueza e poder político nas classes sociais detentoras da propriedade dos recursos naturais (minas, fazendas etc.) tendia a se refletir nas instituições políticas e sociais, incapazes de produzir, espontaneamente, trajetórias robustas de crescimento.

No auge de seu processo de modernização, em 1980, o Brasil tinha o maior setor manufatureiro entre os países em desenvolvimento, figurando na oitava posição global, com 2,6% do valor adicionado internacionalmente. Naquele ano a China estava na décima segunda posição, com 1,7% e a Coreia do Sul na vigésima sétima posição, com 0,6% da produção mundial de produtos

manufaturados. Em 2010, o Brasil aparecia em décimo primeiro lugar, atrás da China, Coréia do Sul, Índia e México²⁸. Entretanto, apesar de seu declínio relativo, o Brasil ainda contribui com 1,7% da produção global. Neste contexto, autores como Palma (2007 e 2011) e Bresser-Pereira (2010) sugerem que as economias latino-americanas sofrem com uma dinâmica de desindustrialização precoce, visível quando se controla esta tendência para os níveis de renda *per capita*. O excesso de dependência dos setores intensivos em recursos naturais e a ausência de políticas desenvolvimentistas, em claro contraste com a experiência asiática, são apontados como explicações plausíveis para o desempenho medíocre dos países da região.

Tal percepção é reforçada pela literatura que estuda os impactos da especialização na produção e exportação de recursos naturais sobre o desempenho de longo prazo das economias²⁹. Sachs e Warner (1995 e 1997) constataam haver uma relação negativa entre crescimento no longo prazo e a participação das exportações intensivas em recursos naturais como proporção da renda. Estes influentes trabalhos reforçaram o debate em torno da existência ou não de uma “maldição dos recursos naturais”³⁰. O pessimismo associado a este tipo de abordagem explicita-se na assim-chamada “doença holandesa”, que seria a manifestação do efeito perverso da valorização da moeda nacional diante do *boom* de influxo de divisas originado na exportação de *commodities*³¹. Neste

²⁸ Ver: United Nations Statistics Division - National Accounts; Palma (2007, 2011).

²⁹ Para uma revisão não exaustiva ver, dentre outros, Sinnot, Nash e De La Torre (2010), Prebisch (1984), Reinert (2007), Rodrik (2006 e 2010), Palma (2007 e 2011).

³⁰ A literatura empírica posterior tem apontado para deficiências metodológicas e eventuais problemas de endogenidade nos exercícios econométricos. Vale dizer, há dificuldades de precisar em que medida os países não conseguem crescer porque dependem excessivamente dos recursos naturais ou o contrário, se esta dependência se originaria do baixo crescimento. A existência de países desenvolvidos com este tipo de especialização evidenciaria a possibilidade de que a abundância de recursos naturais não seria, necessariamente, um determinante do baixo crescimento. Assim, para parte da literatura, seriam as instituições, e não a natureza, que determinariam as trajetórias de desenvolvimento (World Bank, 2008, Sinnot, Nash e De La Torre, 2010, Ledernan e Maloney, 2010).

³¹ O Secretário Geral da Unctad, Supachai Panitchpakdi, considera que o forte influxo de capitais pode provocar efeitos semelhantes ao da doença holandesa: “Today’s experience of capital flows and currency misalignment has much in common with the “Dutch disease” experience of some commodity exporting countries in the past.” (Statements by Supachai Panitchpakdi, Secretary-General of UNCTAD, International Monetary and Financial Committee of the IMF, Washington DC, 16 April 2011 - <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=14856&intItemID=3549&lang=1>, acesso em maio de 2011).

contexto, a alteração de preços relativos entre bens comercializáveis e não comercializáveis tende a desestimular a diversificação da estrutura produtiva e de comércio exterior³².

Ademais, a velha literatura desenvolvimentista e seus herdeiros contemporâneos³³ apontavam para os limites dos setores intensivos em recursos naturais de multiplicar renda, emprego e impostos por meio do nucleamento de cadeias produtivas mais complexas e intensivas em tecnologia. Assumindo-se válida a hipótese Prebisch-Singer de tendência secular à queda nos termos de intercâmbio, os países exportadores de recursos naturais se defrontariam, recorrentemente com choques negativos nos termos de intercâmbio (a relação entre preços das exportações e das importações) e, com isso, dificuldades estruturais no balanço de pagamentos. Ademais, menor elasticidade-renda dos produtos primários *vis-à-vis* as manufaturas limitaria a expansão relativa dos mercados de *commodities*. A baixa elasticidade na oferta e na demanda destes bens se transmitiria para os preços, potencialmente mais voláteis, comprometendo a gestão macroeconômica de países cuja renda em geral, e as rendas do setor público, em particular, são fortemente dependentes de pouco setores. *Rent-seeking*, corrupção e graves problemas de concentração de renda, regimes políticos não democráticos, guerras, instabilidade política e instituições de baixa qualidade seriam recorrências em países altamente dependentes da produção e exportação de *commodities* (DE LA TORRE, 2010).

O caráter não-renovável de certas *commodities*, especialmente petróleo e minerais pode gerar processos de sobre-exploração dos recursos existentes e externalidades negativas como poluição, exaustão de outros recursos associados (água, ar, solo etc.). Além dos desincentivos gerados pela “doença holandesa”, o caráter de enclave físico de sua produção, bem como o fato dos investimentos iniciais para sua obtenção serem muito elevados e de longo retorno de maturação, podem induzir a conflitos de propriedade, redução de investimentos em outros setores da economia, concentração da infraestrutura física e legal

³² Este seria um grave problema na medida em que, tanto para os velhos desenvolvimentistas, quanto para parte da moderna literatura de crescimento haveria uma correlação forte entre a aceleração do crescimento e a existência de estruturas produtivas diversificadas e com elevada participação da indústria de transformação. Ver Rodrik (2006 e 2010)

³³Ver: Furtado (2003), Prebisch (1984), Krugman (1993), Rodrik (2006 e 2010) e Reinert (2007).

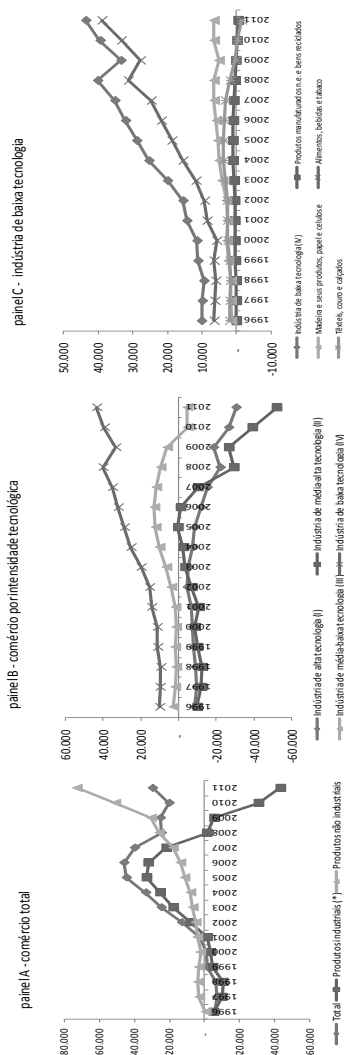
para dar sustentação exclusiva tais atividades etc. A excessiva concentração de investimentos nos setores produtores de *commodities* poderia implicar, também, na redução nos investimentos em recursos humanos e em setores capital-intensivos reduzindo, no longo prazo, o estoque geral de capital das economias.

É partir destas constatações e da literatura e evidências destacadas na seção 2 é que se analisa o desempenho recente da economia brasileira. A recuperação recente de dinamismo ocorreu no contexto onde a ascensão chinesa estimulou a demanda por recursos naturais e, com isso, contribuiu para um ciclo benéfico nos termos de intercâmbio. Economias com abundância de recursos naturais experimentaram a aceleração do crescimento e melhoria nas condições macroeconômicas – especialmente no que se refere à solvência externa e fiscal – e sociais. O Brasil enquadra-se neste caso. Todavia, este desempenho relativamente melhor não reverteu o quadro negativo herdado por um quarto de século de baixo crescimento. Em especial, e fazendo eco à literatura previamente discutida, a indústria de transformação segue crescendo pouco, o investimento agregado e a produtividade da economia brasileira seguem em níveis comparativamente baixos. E, mais importante, neste momento de tímida retomada eclodiu a crise financeira global que, dentre outros desafios, tem produzido um ambiente de maior concorrência nos mercados de manufaturas. Aparentemente a China lidera este processo de ocupação de todos os espaços possíveis, dada a necessidade manter ativo o seu complexo exportador responsável pela geração de mais de 120 milhões de empregos (ZAHNG; LIU, 2010, p. 11).

Neste contexto, cabe observar o comportamento do comércio e da produção na economia brasileira. Em uma primeira aproximação, o gráfico 3 fornece o saldo do comércio internacional de mercadorias do Brasil no período 1996-2011. Foi surpreendente a superação dos déficits herdados do período de estabilização monetária, particularmente a partir de 2002, quando a demanda mundial foi intensa e os exportadores se beneficiaram com taxas de câmbio favoráveis. Desde então, o país vem produzindo superávits comerciais médios de US\$ 30 bilhões ao ano. Todavia, conforme se pode verificar no painel A, a indústria de transformação perdeu a capacidade de gerar saldos positivos. Pelo contrário, desde 2008 os déficits se avolumam. O ambiente externo pós-crise, de menor crescimento e maior concorrência, especialmente da produção chinesa e

asiática, associado à expansão da demanda doméstica e a valorização da moeda nacional, têm induzido aumento nos coeficientes de importação e queda dos coeficientes de exportação da indústria (CUNHA; LÉLIS; FLIGENSPAN, 2011).

Gráfico 3 - Saldo da Balança Comercial do Brasil, 1996-2011 (US\$ milhões)

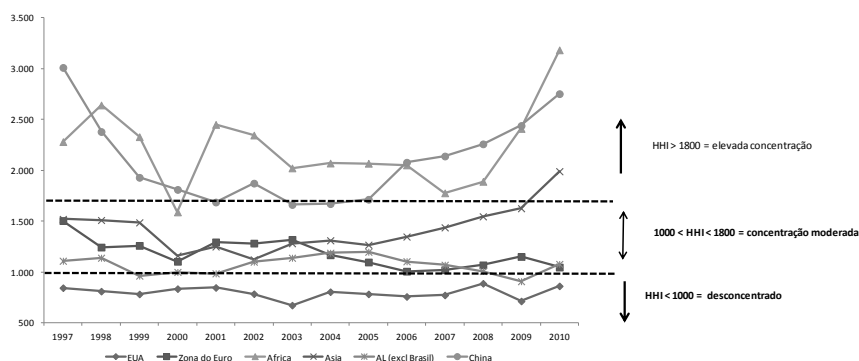


Fonte: elaboração própria com base nos dados do MDIC (www.mdic.gov.br). Classificação setorial da OCDE.

Observando-se os setores de acordo com a intensidade tecnológica, constata-se que, à exceção da indústria de baixa tecnologia, todos os demais foram fortemente deficitários no período recente (gráfico 2, painel C). E, dentre os setores classificados como de baixa tecnologia, somente a exportação de alimentos, bebidas e tabaco, principalmente, e de madeira, produtos de madeira, papel e celulose, em um segundo plano, são superavitários. Segmentos intensivos em mão de obra e que tradicionalmente apresentavam superávits comerciais, como têxtil, couro e calçados tornaram-se deficitários.

O gráfico 4 reforça a percepção de que há um processo de especialização e concentração da pauta exportadora. O indicador HH³⁴ mostra elevada e crescente concentração da pauta para África, Ásia e China, concentração moderada para as exportações destinadas à Europa e América Latina, e baixa concentração apenas com relação aos EUA.

Gráfico 4 – Concentração das Exportações Brasileiras, 1995-2010 (Herfindhal-Hirschman)



Fonte dos dados primários: Global Trade Information Services (GTIS).

³⁴ O índice de concentração setorial das exportações (Herfindahl-Hirschman, HHI), obedece à seguinte definição:

$$HHI_j = \sum_{k=1}^n \left(\frac{x_{j,k}}{X_{j,w}} \times 100 \right)^2$$

Onde: $X_{j,k}$ = Exportações do setor “k” realizadas pelo país “j”; $X_{j,w}$ = Exportações totais originadas no país “j”.

Esse indicador apresenta uma escala onde um resultado menor do que 1000 indica baixa concentração, um HHI entre 1000 e 1800 caracteriza concentração moderada e, por fim, um valor de HHI superior a 1800 indica uma situação onde a pauta exportadora está concentrada em poucos setores.

Cabe notar que a China experimenta, reproduzindo, em alguma medida, o padrão bem-sucedido dos seus vizinhos mais desenvolvidos, uma dinâmica de aprofundamento e diversificação das suas estruturas produtivas e de comércio internacional. Entre 1995 e 2010, a potência em ascensão logrou diversificar seus mercados de destino³⁵ e pauta de produtos³⁶ que, ademais, revelam crescente sofisticação tecnológica. Setores que produzem e exportam produtos mais sofisticados, intensivos em escala e tecnologia, avançaram de 29% para 62% do total exportado³⁷. Vale lembrar que neste período as exportações chinesas cresceram dez vezes em valor, passando de US\$ 151 bilhões para US\$ 1.578 bilhões.

Considerando a relevância do comércio intra-regional para o Brasil e as evidências da literatura internacional (Greenway, Mahabir, Milner, 2008, Giovannetti e Sanfilippo, 2009, Wood e Mayer, 2010) é importante ponderar se a China vem substituindo o Brasil no mercado latino-americano de produtos manufaturados. De acordo Lélis, Cunha e Santos (2012) a resposta provável é que sim. Eles perceberam que entre 1994 e 2008, particularmente no período pós-2003, as exportações tanto chinesas quanto brasileiras de manufaturas para a região tiveram grande crescimento. A recuperação econômica latino-americana pós-2002 abriu espaço para tal expansão. Entretanto, as exportações chinesas cresceram 40 vezes mais que as do Brasil. Naturalmente, as exportações chinesas eram muito inferiores às brasileiras alguns anos atrás; agora, isso não é mais verdade. Desde 2007, a exportação de produtos manufaturados chineses vem crescendo mais rápido que a exportação de produtos manufaturados brasileiros. Lélis, Cunha e Santos (2012) mostraram que as exportações chinesas para a América Latina são menos concentradas que

³⁵ Tome-se como referência o índice de razão de concentração (CR), caracterizando qual a parcela que as “n” regiões tem no total exportado pela economia chinesa. Em 1995, os 15 principais parceiros da China, excluindo Hong Kong, absorviam 60,6% de suas exportações. Em 2010, representavam 56,7%. (cálculos próprios com base nos dados brutos do Global Trade Information Services).

³⁶ O índice de concentração HH chinês revela baixa concentração (ou alta desconcentração) da pauta chinesa em todos os mercados de destino. Todavia, o período pós-2008 marca um movimento de leve concentração nos mercados maduros e de desconcentração nas demais regiões. Ainda assim, constata-se que o HH é menor do que 1000, em 2010, para todas as regiões (cálculos próprios com base nos dados brutos do Global Trade Information Services).

³⁷ Cálculos próprios com base nos dados brutos do Global Trade Information Services.

as exportações brasileiras para a região³⁸, enquanto as exportações chinesas corresponderam às importações da América Latina mais que as exportações brasileiras. Em 1996, o índice de comércio complementar³⁹ das exportações chinesas para a América Latina (excluindo o Brasil) era de 47,6, enquanto que em 2008 cresceu para 58,9. No mesmo período, o índice de comércio complementar das exportações brasileiras foi, respectivamente, 56,9 e 50,8. Para os autores as exportações chinesas vêm substituindo as brasileiras na região, devido ao seu efeito-volume e à sua diversificação.

A despeito de suas singularidades, a experiência brasileira faz eco à já volumosa literatura que procura avaliar os impactos da ascensão chinesa na América Latina. Lederman, Olarreaga e Perry (2008), Jenkins (2010), Cepal (2011a, 2011b), Phillips (2011), Leão, Pinto e Acioly (2011), Jenkins e Barbosa (2012), dentre outros, oferecem uma revisão atualizada dos argumentos, onde se percebe uma clara clivagem entre otimistas e pessimistas. No primeiro campo, identifica-se na demanda chinesa por recursos naturais uma fonte de dinamismo para as economias da região, e nas importações de produtos finais e equipamentos o potencial para aumento no bem-estar e na competitividade dos produtores locais. Ademais, o estabelecimento de parcerias com empresas chinesas e o investimento direto originado no gigante asiático contribuiriam, respectivamente, para que empresas latino-americanas possam ampliar sua internacionalização como partes constituintes de redes globais de produção, e para o financiamento do balanço de pagamentos e de obras de infraestrutura. No outro campo, mesmo admitindo o potencial benefício da demanda chinesa, os pessimistas enfatizam os riscos associados à excessiva especialização na produção e exportações de produtos intensivos em recursos naturais, em meio a um processo de renovado ímpeto desindustrializante, particularmente nas

³⁸ Índice de concentração de exportações (Herfindhal-Hirschman) de exportações brasileiras flutuou em torno de 1000, entre 1996 e 2008, e alcançou 1007 em 2008, enquanto que o mesmo índice para as exportações chinesas evoluiu de 895 em 1996 para 685 em 2008 (Lélis, Cunha e Santos, 2012).

³⁹ $TC_{ij} = 100 - \sum (|mik - x_{ij}| / 2)$, onde: (i) x_{ij} é a participação do bem “i” no total de exportações do país “j”; e (ii) “mik” é a participação do bem “i” no total de importações do país k. Quando o índice é zero, nenhum bem é exportado pelo país ou importado pelo outro. Quando o índice é 100, as quantidades importadas e exportadas correspondem (Hoekman, Mattoo and English, 2002, Appendix B). HOEKMAN, B. M.; MATTOO, A. e ENGLISH, P. Development, Trade, and the WTO: A Handbook Washington DC: The World Bank, 2002.

economias mais diversificadas. Assumindo-se que há efeitos distintos entre economias ricas e exportadoras de recursos naturais, especialmente na América do Sul, e economias mais vinculadas ao mercado estadunidense e exportadoras de manufaturas intensivas em trabalho, como México e América Central e Caribe, verifica-se que o deslocamento das exportações de manufaturas, o desvio de IED da região para a China e o retorno a uma situação dependente e reflexa, remeteriam a um quadro de especialização regressiva, equivalente àquele criticado pela economia política cepalina (Prebisch, 1984, Furtado, 2003)⁴⁰.

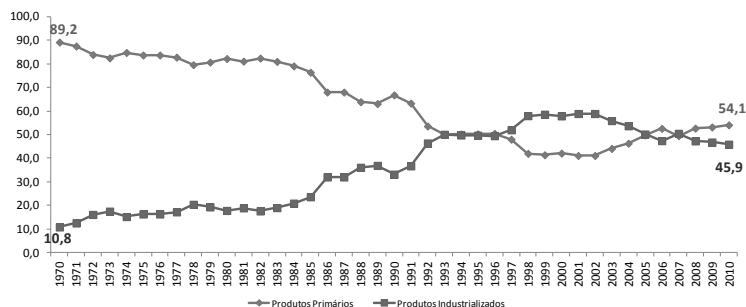
Nestes marcos, a situação brasileira sugere a ocorrência dos dois efeitos, vale dizer, o estímulo aos setores que se beneficiam da demanda chinesa por recursos naturais e a pressão competitiva na indústria, conforme ilustrado anteriormente (ver gráfico 3). Enquanto a indústria de transformação teve um incremento em seu déficit externo entre 2008 e 2011, o setor primário obteve superávits expressivos. Mesmo que as evidências apresentadas nesta sessão não permitam afirmar que tal comportamento se deve aos laços comerciais entre Brasil e China, não se pode desconsiderar esta possibilidade. A literatura internacional tem apontado para evidências neste sentido, onde a concorrência com as exportações chinesas deslocam seus rivais dos principais mercados e agravam a perda de dinamismo na produção industrial (GREENWAY; MAHABIR; MILNER, 2008; GIOVANNETTI; SANFILIPPO, 2009; WOOD; MAYER, 2010; JENKINS; BARBOSA, 2012; LÉLIS; CUNHA; SANTOS, 2012).

Do ponto de vista do comércio internacional, enquanto a China passou de uma participação equivalente à brasileira nas exportações de mercadorias no começo dos anos 1980, em cerca de 1,5% do total mundial, para mais de 10% depois de 2010, o Brasil recuou para menos de 1% nos anos 1990, retomando aquele patamar somente no final da primeira década do século XXI. Em uma perspectiva mais ampla, a participação da América Latina tem oscilado ao redor de 7% nas últimas quatro décadas, período de forte ascensão asiática (ver seção 2). Tal quadro agrava-se na em que a pauta exportadora voltou a se concentrar em produtos primários, para o conjunto da região. Em 2010, 54%

⁴⁰ Para uma atualização dos conceitos e sua aplicação ao caso brasileiro ver, dentre outros, Coutinho (1997) e Jayme Jr. e Rezende (2009).

das exportações regionais eram de produtos primários, conforme pode ser observado no gráfico 5.

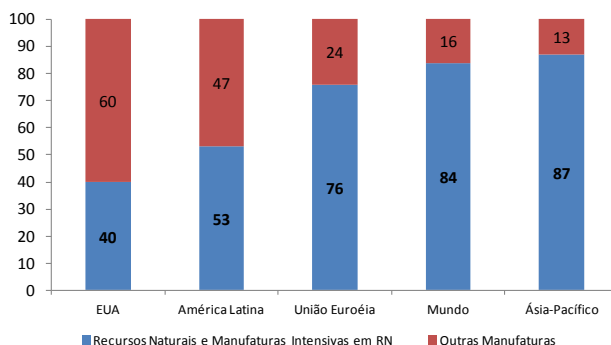
Gráfico 5 – Estrutura das Exportações da América Latina, 1970-2010 (%)



Fonte: ECLAC's Statistical Yearbook 2011.

O comércio com os países do Leste Asiático é particularmente intensivo nas exportações de recursos naturais (gráfico 6). Países como o Brasil e México têm tido nos mercados regionais, nos EUA e em países de renda média, os principais destinos para suas exportações de manufaturas. É exatamente nestes mercados que a concorrência chinesa tem se intensificado, particularmente no período pós-crise financeira global (Cunha *et al.*, 2011; Lélis, Cunha e Santos, 2012).

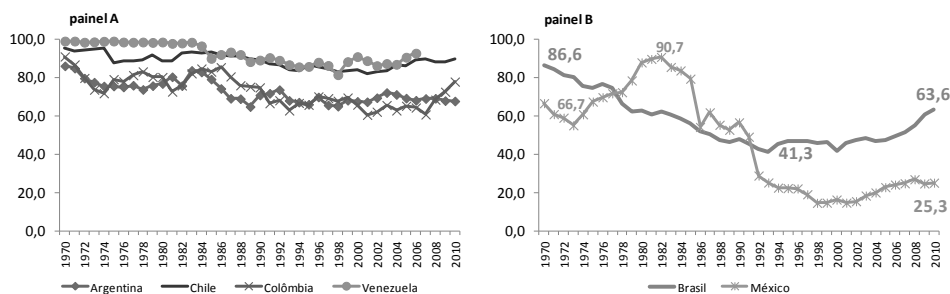
Gráfico 6 – Estrutura de Exportações da América Latina por Destinos Principais, 2008-2010 (média, %)



Fonte: Cepal (2011b)

É bem verdade que este quadro mais geral precisa ser matizado, na medida em que várias economias da região são estruturalmente dependentes da produção e exportação de *commodities*, casos de Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, dentre outros (gráfico 7, painel A). Já México e Brasil (gráfico 7, painel B), que conseguiram, ao longo de seu esforço industrializante, diversificar suas estruturas de produção e exportação, experimentaram no ciclo recente de alta dos preços das *commodities*, em parte devido à demanda chinesa, uma tendência de aumento na participação relativa dos produtos intensivos em recursos naturais. Segundo a Cepal (2011a, 2011b), nos dois conjuntos de economias, verifica-se por força da maior vinculação comercial com a China e em função dos impactos da ascensão desta sobre a economia mundial, uma especialização em poucos produtos, usualmente recursos naturais não processados (tabela 4).

Gráfico 7 – Exportações de Produtos Primários em Economias Seleccionadas, 1970-2010 (% no total exportado)



Fonte: CEPAL - ECLAC's Statistical Yearbook 2011.

Assim, a tabela 4 reforça a percepção da deterioração na qualidade do comércio bilateral, onde a China passa a comprar produtos com o menor grau de processamento possível e a exportar manufaturas cada vez mais sofisticadas, reproduzindo o quadro clássico de comércio Norte-Sul criticado por Prebisch (1984) e Furtado (2003).

Tabela 4 – Estrutura do Comércio Bilateral entre América Latina (excl. México) e China, 1990-2008 (%)

	Exportações		Importações	
	1990	2008	1990	2008
Produtos Primários	29,2	72,1	42,8	2,4
Produtos Manufaturados Intensivos em Recursos Naturais e Trabalho	17,5	6,8	25,2	22,9
Outros Manufaturados	53,3	21,0	31,9	74,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cepal - Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe 2008-2009.

Por fim, os vínculos comerciais mais estreitos têm produzido um novo fenômeno para o Brasil e outras economias latino-americanas: seus ciclos de negócios estão cada vez mais atrelados ao ciclo chinês. Cunha *et al.* (2011) mostram que os ciclos do Brasil estão cada vez mais correlacionados com a China e Argentina, e menos correlacionados com os Estados Unidos. Essa sincronização pode ser explicada pelo comércio e está associada com um padrão de negócios em que o Brasil tende a especializar-se na produção e exportação de recursos naturais. Calderón (2008)⁴¹ encontrou resultados semelhantes ao estudar a convergência cíclica entre os países da América Latina, Índia e China. Por sua vez, Cesa-Bianchi *et al.* (2011) mostraram que devido aos canais de comércio o impacto de longo prazo de um choque do PIB chinês sobre as economias latino-americanas triplicou desde meados da década de 1990, enquanto que os impactos de longo prazo de um choque do PIB americano diminuíram pela metade. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também considera que o ritmo de ajuste da economia chinesa trará impactos não desprezíveis para a América Latina. Ao transitar de níveis agregados de investimento da ordem de 46% a 48% do PIB para um padrão entre 30% e 35% do PIB, o rebalanceamento do padrão chinês de crescimento afetará os preços das *commodities* e, com isso, o desempenho de países produtores e exportadores de recursos naturais (IADB, 2012). O BID simula vários cenários, nos quais o ritmo de desaceleração do crescimento chinês produz efeitos contracionistas na região, com distintos níveis de profundidade⁴².

⁴¹ Op. cit.

⁴² Em síntese: “A second risk to global economic prospects is growth in the Chinese economy. For many years, rapid credit growth has fueled China’s high investment rate, which will surely decline over the

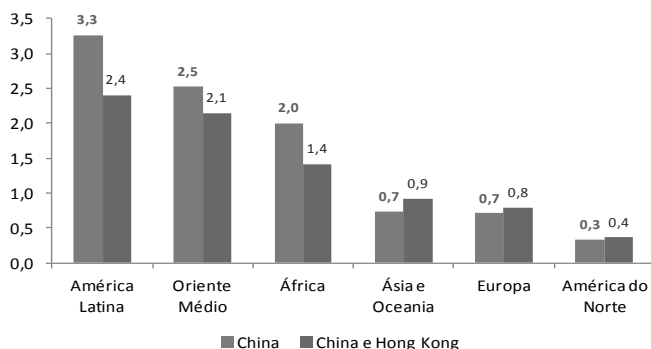
Por fim, há que se considerar que o crescimento chinês entrou em uma nova etapa: depois de se tornar um dos principais destinos de investimento direto estrangeiro nos anos 1990 e 2000, a China tem se convertido em importante exportador de capital na forma de IDE, particularmente depois de 2005. Setores de energia e de recursos naturais diversos têm sido priorizados, bem como países que se caracterizam pela abundância relativa daqueles produtos e que estão localizados na Ásia, África, América Latina e Oriente Médio.

A partir dos dados de fontes oficiais e de pesquisadores independentes (Salidjanova, 2011, Cepal, 2011a, 2011b), é possível assumir que o volume acumulado de inversões no exterior originadas na China excedam os US\$ 200 bilhões entre 2005 e 2010. Enquanto o volume global de IDE perdeu dinamismo depois de 2008, os investimentos chineses aceleraram, sinalizando para o fato de que a crise financeira global abriu a perspectiva da aquisição de ativos estratégicos. Para avaliar o tipo de direcionamento geográfico dos investimentos chineses, o gráfico 8 reporta o índice de intensidade regional (IIR),⁴³ calculado em analogia aos tradicionais indicadores de intensidade de comércio. Um índice maior do que 1 indica que aquela região recebe investimentos com maior intensidade relativa, vale dizer, é mais importante para a economia chinesa do que para o conjunto das economias do mundo. Por esse indicador, o investimento chinês é entre duas e três vezes mais intenso na América Latina, África e Oriente Médio, do que o verificado no conjunto das economias do mundo. Foram calculados indicadores considerando dois agregados: China e China mais Hong Kong.

medium term; the question is whether this will be with growth falling mildly or a swifter deceleration. Given China's increased importance in global trade, a faster deceleration in China would affect world growth, thereby impacting Latin America and the Caribbean. Moreover, given the high commodity intensity of the economy, Chinese growth is important for maintaining relatively high commodity prices." (IADB, 2012, p. 7).

⁴³ IIR = R_{ij}/R_{iw} . Onde: R_{ij} representa a participação da região "i" no total dos investimentos originados no "país j"; R_{iw} é a participação da mesma região nos investimentos mundiais.

Gráfico 8 - Índice de Intensidade Regional dos Investimentos Chineses, 2005-2011*



Fonte dos dados brutos: FDI Markets. Nota: (*) até junho.

Para o caso da América Latina, a Cepal (2011a, 2011b) aponta para investimentos acumulados da ordem de US\$ 7,3 bilhões no período 1990-2000, de US\$ 15,2 bilhões em 2010 e de US\$ 22,7 bilhões para o período pós-2011. Tão importante quanto o montante envolvido é perceber sua dinâmica expansiva. Após a crise de 2008 a China busca transformar seu poderio financeiro estatal e corporativo em termos da aquisição de ativos estratégicos, especialmente se provedores de acesso futuro ao suprimento de recursos naturais ou de mercados.

4. Considerações Finais

Este texto partiu de uma breve revisão da discussão sobre os determinantes dos diferentes desempenhos das economias periféricas ao longo das últimas décadas, período em que os países asiáticos, em sucessivas ondas, ampliaram sua participação nos circuitos mercantis mais dinâmicos da economia globalizada. Ao mesmo tempo, os principais países latino-americanos, em que pese a recente melhoria de performance, apresentaram uma perda de participação no produto, na produção industrial e no comércio internacional. A crise da dívida externa, nos anos 1980, colocou em xeque o modelo de desenvolvimento liderado pelo Estado, o que conduziu a uma reversão de paradigma rumo ao ajuste liberalizante dos anos 1990 e 2000. Neste período, o avanço da fronteira tecno-produtiva e a consequente demanda por insumos tecnológicos, humanos e institucionais mais sofisticados, tornou ainda mais

difícil o esforço dos países latino-americanos em reverter o quadro de baixo crescimento dos investimentos, produtividade e renda.

A aceleração do crescimento e a melhoria nas condições macroeconômicas só vieram depois de 2003, em grande medida como resposta ao aumento na demanda e, assim, nos preços das *commodities*, beneficiando os países produtores e exportadores de recursos naturais. Tal dinâmica tem sido determinada, dentre outras coisas, pelo forte crescimento das economias emergentes, especialmente a China. Em uma geração, cerca de 1/3 da humanidade foi incorporada nos processos globais de produção e comércio. Centenas de milhões de camponeses asiáticos migraram do campo para as cidades, em um maciço, profundo e veloz processo de urbanização e industrialização⁴⁴. O impacto sobre os preços internacionais de matérias primas se fez sentir no ciclo de alta pós-2002, ao passo que as manufaturas e serviços provenientes da China, Índia e seus vizinhos contribuiu para manter estáveis ou em queda os seus preços. Por decorrência, países exportadores de recursos naturais e importadores de produtos industrializados experimentaram um choque favorável nos termos de intercâmbio, com reflexos positivos sobre as contas externas e, em alguns casos, sobre as contas públicas (IADB, 2012, Cepal, 2011a, 2011b).

Neste contexto, a literatura sobre os impactos da ascensão chinesa tem enfatizado que o incremento na demanda por recursos naturais garantiria uma dinâmica de *export-led growth* nas regiões periféricas onde aqueles são abundantes. Ademais, a China foi se constituindo em importante fonte de capitais, por meio dos investimentos de suas empresas, financiamento de bancos oficiais e outras formas de transferência de recursos. A elevada competitividade de suas manufaturas contribuiria para o aumento no bem-estar dos países importadores, quer dos consumidores ávidos por bens de consumo mais baratos, quer de empresas necessitando de bens de capital, insumos industriais e, potencialmente a participação em redes globais de produção centradas na China.

⁴⁴ Para se colocar em perspectiva, a China vem se urbanizando a um ritmo anual de 1% da população, o que hoje equivale a 13 milhões de pessoas, para se colocar em perspectiva, a duas cidades do Rio de Janeiro.

Em uma perspectiva menos otimista, outros estudos lembram que a especialização na produção e exportação de recursos naturais está usualmente associada a baixos níveis de crescimento no longo prazo, concentração de renda, riqueza e poder, instituições frágeis e pouco democráticas, corrupção, dentre outros problemas. Ademais, lembram que o fortalecimento da indústria de transformação está no centro explicativo dos processos de crescimento sustentados e indutores de transformações virtuosas nas estruturas produtivas e nas respectivas sociedades. Assim, a indústria seria portadora de propriedades potencializadoras da expansão na renda e na eficiência produtiva. Em contrapartida, a desindustrialização, especialmente quando ela ocorre precocemente, em países que ainda não atingiram níveis mais elevados de renda *per capita*, explicaria, em grande medida, a perda de dinamismo das economias de renda média da periferia capitalista, especialmente na América Latina.

As evidências aqui apresentadas sugerem que a ascensão chinesa, para o caso da América Latina em geral, e do Brasil em particular, introduz um vetor de risco e oportunidade que tende a ser viesado para a primeira dimensão. As oportunidades abertas pela produção e exportação de recursos naturais e atração de investimentos associados a estes complexos produtivos têm sido importantes na retomada. Todavia, não há, ainda, evidências suficientemente fortes de uma reversão estrutural na tendência de deterioração nos termos de intercâmbio, ou de menor volatilidade nos preços das *commodities*. Menos, ainda, de que as elasticidades preço e renda dos produtos intensivos em recursos naturais tenham se alterado, de modo a evitar os problemas apontados por Prebisch e Thirlwall (Jayme Jr e Rezende, 2009), vale dizer, da possibilidade de desequilíbrios estruturais no balanço de pagamentos na medida em que o crescimento da renda doméstica e internacional produz um aumento maior das importações (de manufaturas) do que nas exportações (de *commodities*). Da mesma forma, seguem sendo exceções os países que souberam evitar os problemas associados ao que se convencionou chamar de “maldição dos recursos naturais”.

Com canais de comércio cada vez mais intensos entre China e América Latina, os países da região tornaram-se mais sensíveis aos movimentos cíclicos daquela economia. A crise financeira global, ao provocar uma redução na expansão da renda nas economias maduras, induziu *policy makers* e empresas

chinesas a buscar diversificar, ainda mais, suas exportações. O impressionante crescimento da China nas últimas décadas tem se centrado nos investimentos e nas exportações. Apesar das intenções de reorientação do modelo, rumo a uma importância maior da demanda doméstica, este ajuste não se dará, de forma estável, em um prazo de tempo curto. A necessidade de manter empregos, crescimento em níveis relativamente altos e, por decorrência, um ambiente de estabilidade social e política, está no centro das preocupações das lideranças políticas chinesas. Estes elementos e as evidências apresentadas aqui e na literatura pertinente sugerem que, depois de 2008, a presença chinesa nos mercados latino-americanos e de outras regiões periféricas tem se intensificado, deslocando exportações brasileiras, especialmente de manufaturas, o que pode estar contribuindo para a perda de densidade na produção industrial brasileira.

Se, no plano político e estratégico, especialistas apontam para a possibilidade de que Brasil e China consolidem uma parceria Sul-Sul capaz de, no contexto de reordenamento do sistema internacional, fortalecer a posição das nações periféricas (Cervo, 2010, Altemani de Oliveira, 2010, Haibin, 2010, Visentini, 2011), no campo econômico, que não está isolado dos demais, nem, tampouco, deixará de afetar a política doméstica e externa de ambos os países, parece se cristalizar uma relação do tipo Norte-Sul. Na perspectiva brasileira, sem uma estratégia de desenvolvimento coerente e robusta será difícil evitar um processo de especialização regressiva e de sobre-exploração dos recursos naturais, com o potencial comprometimento dos principais ativos do país: sua biodiversidade e ampla oferta de recursos naturais, o tamanho do seu mercado interno como base de expansão da produção doméstica, e uma relativa estabilidade político-institucional. Mais grave, pode-se abortar a ainda incipiente recuperação econômica e social do país.

Seguindo o raciocínio de Castro (Castro e Castro, 2011), o Brasil precisa reinventar sua estratégia de desenvolvimento, avançando sobre as políticas contracíclicas adotadas depois de 2008. Para tanto, o Estado tem um papel decisivo, e suas políticas devem potencializar a dimensão positiva dos estímulos oriundos da nova ordem internacional e, na medida do possível, tentar neutralizar os riscos da sua vertente negativa. Neste sentido, seria importante (i) reorientar as políticas macroeconômicas para preservar o crescimento da renda e do emprego; (ii) controlar o câmbio e os fluxos de capitais para reduzir os impactos de turbulências externas; (iii) gerir com eficiência os recursos

provenientes das exportações de recursos naturais, particularmente com a nova condição do país como produtor de petróleo, de modo a minimizar os efeitos da “doença holandesa” e garantir o financiamento dos investimentos públicos; (iv) melhorar a distribuição de renda, investir em capital humano e reduzir as diferenças sociais; (v) implementar políticas de desenvolvimento robustas e sustentáveis visando reduzir gargalos de infraestrutura, aumentar a competitividade da indústria local, elevar os níveis de investimento e, especialmente, preservar o meio-ambiente e a biodiversidade do país.

Este artigo procurou contribuir com o debate em curso, na medida em que está longe de evidente que o resultado líquido da maior interação sino-brasileira será o positivo para o país⁴⁵, particularmente quando se percebe a ausência de uma estratégia de desenvolvimento que contemple as profundas transformações derivadas da ascensão chinesa.

REFERÊNCIAS

ALTEMANI DE OLIVEIRA, H. Brasil e China: uma nova aliança não escrita? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (edição especial), p. 88-106, 2010.

⁴⁵ Para Rubens Barbosa: “As nossas dinâmicas relações com a China estão trazendo oportunidades e desafios que terão de ser respondidos não com improvisações, mas a partir de uma visão estratégica de médio e de longo prazos. As exportações de produtos agrícolas e de minérios deverão continuar a crescer. E a gradual substituição de produtos industriais brasileiros por produtos importados da China poderá acentuar a queda da participação da indústria no nosso produto interno bruto (PIB). A tendência da concentração das exportações em poucos produtos primários e a desindustrialização - se, no curto prazo, não forem enfrentadas com políticas efetivas - poderão reduzir o Brasil à categoria de simples produtor de commodities e a nossa indústria, ao mercado doméstico.”. Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/o-estado-de-sao-paulo/2011/11/22/os-desafios-da-asia-para-o-brasil-artigo-rubens/print-nota>, acesso em 25/03/2012. Na mesma linha, Sergio Amaral argumenta que: “O desafio da China, assim, não está apenas na peculiaridade e no vulto de seus investimentos ou no volume crescente de produtos importados a um preço substancialmente mais baixo que o do similar nacional. Está em saber lidar, tanto ao nível da empresa quanto do governo, com uma realidade que é nova, diferente e se apresenta como as duas faces de uma mesma moeda: uma promissora, a outra inquietante. Esta realidade não pode ser tratada como business as usual.” Ver: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/artigos-relevantes/o-desafio-da-china-o-estado-de-s-paulo-23-01-2011>, acesso em 25/03/2012.

- ANGANG HU. *China and the World: Assessment and Prospect of the “Post-Crisis” Era*. TMD Working Paper Series, No. 040, Department of International Development. University of Oxford, 2010.
- BABONES, S. The Middling Kingdom – The hype and the reality of China’s rise. *Foreign Affairs*, September/October, Vol. 90, N. 5, p. 79-88, 2011.
- BRESLIN, S. ‘The China Model’ and the Global Crisis. *International Affairs*, Volume 87, Number 6, November, p. 1323-1343, November, 2011.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (Editor). *Doença holandesa e indústria*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- CALDERÓN, C. Trade, specialization, and cycle synchronization: explaining output comovement between Latin America, China, and India. In. LEDERMAN, D., OLARREAGA, M. e PERRY, G. (Ed.), *China’s and India’s challenge to Latin America*. Washington, DC: The World Bank, 2008.
- CANUTO, O.; GIUGALE, M. (Editors). *The Day After Tomorrow: a handbook on the future of economic policy in the developing world*. Washington, DC: The World Bank, 2010.
- CASEY, J., KOLESKI, K. *Backgrounder: China’s 12th Five-Year Plan*. U.S.-China Economic & Security Review Commission, June 24, 2011 (http://www.uscc.gov/researchpapers/2011/12th-FiveYearPlan_062811.pdf, Access: 01/10/2011).
- CASTRO, A. C., CASTRO, L. B. (organizadoras). *Antonio Barros de Castro: o inconformista* - homenagem do Ipea ao Mestre. Brasília: Ipea, 2011.
- CEPAL. *La República Popular China y América Latina y el Caribe*. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial, Junio. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2011a. Disponível em <http://eclac.org.cl> (acesso em outubro de 2011)
- CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de la América Latina y el Caribe 2010-2011*. Septiembre. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 2011b. Disponível em <http://eclac.org.cl> (acesso em outubro de 2011)
- CERVO, A. L. Brazil’s Rise on the International Scene: Brazil and the World. *Revista Brasileira Política Internacional*. 53 (special edition), p. 7-32, 2010
- CESA-BIANCHI, A.; PESARAN, M. H., REBUCCI, A. XU, T. China’s Emergence in the World Economy and Business Cycles in Latin America. IDB WORKING PAPER SERIES No. IDB-WP-266, September. Inter-American Development Bank, 2011.
- CLARK, I. China and the United States: a succession of hegemonies? *International Affairs*, Vol. 87, N. 1, January, p. 13–28, 2011.
- COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In VELLOSO, J.P.R. (org.) *Brasil: desafios de um país em transformação*. Editora José Olympio, 1997.
- CRANDALL, R. The Post-American Hemisphere. Power and Politics in an Autonomous Latin America. *Foreign Affairs*, May/June, Volume 90, Number 3, p. 83-95, 2011.

- CUNHA, A. M., BICHARA, J. S., MONSUETO, S. E., LÉLIS, M. T. C. . Impactos da Ascensão da China Sobre a Economia Brasileira: comércio e convergência cíclica. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 15, p. 406-440, 2011.
- CUNHA, A. M., LÉLIS, M. T. C. , FLIGENSPAN, F. B.. Comércio exterior e indústria manufatureira no Brasil: velhas questões e novas evidências para o período 2000 a 2010. In: FUNAG (Org.). **III Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2011.
- Devlin, R., Estevadeordal, A., Rodriguez, A (Editors). **The Emergence of China: opportunities and challenges for the Latin America and Caribbean**. Washington, DC: Inter-American Development Bank and Harvard University, 2006.
- FENBY, J. China's Domestic Economy. In: SHAMBAUGH, D. *Charting China's Future*: domestic and international challenges. Routledge, 2011.
- FUNAKUSHI, T.; LOSER, C. **China's Rising Economic Presence in Latin America**. Inter-American Dialogue, June 2005.
- FURTADO, C. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- GIOVANNETTI, G., SANFILIPPO, M. Do Chinese Exports Crowd-out African Goods? An Econometric Analysis by Country and Sector. **European Journal of Development Research**, v. 21, N. 4, p. 506-530, 2009.
- GIOVANNETTI, G., SANFILIPPO, M., VELUCCHI M. *The "China effect" on EU Exports to OECD markets* – A focus on Italy. Working Paper n. 17, December. Università degli Studi di Firenze, 2011 (http://www.dse.unifi.it/upload/sub/WP17_2011.pdf. Access in 13/03/2012.)
- GOLDMAN SACHS. *BRICs and Beyond*. The Goldman Sachs Group/Global Economics Department, 2007. (<http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/index.html>, link ativo em outubro de 2011)
- GREENAWAY, D., MAHABIR, A., MILNER, C. Has China displaced other Asian countries' exports? *China Economic Review*, Volume 19, Issue 2, June, Pages 152–169, 2008.
- HAIBIN, N. Emerging Global Partnership: Brazil and China. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53 (edição especial), p. 183-192, 2010.
- HALPER, S. *The Beijing Consensus*: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century. New York, Basic Books, 2010.
- HOEKMAN, B. M.; MATTOO, A. e ENGLISH, P. *Development, Trade, and the WTO: A Handbook* (World Bank Trade and Development Series). Apêndices B e C. Washington DC: The World Bank, 2002.
- IADB. *The World of Forking Paths*: Latin America and the Caribbean facing global economic risks. Washington, DC: Inter American Development Bank, 2012.
- IEDI. A indústria de transformação por intensidade tecnológica: o desafio de crescer sem deteriorar ainda mais o saldo comercial. Carta IEDI, São Paulo, IEDI, n. 454, 11 de fevereiro de 2011.
- IEDI. O Comércio Exterior Brasileiro em 2011. Análise IEDI, 20/01/2012.

- IKENBERRY, G. J. The Future of the Liberal World Order: internationalism after America. *Foreign Affairs*, May/June, Vol. 90, N. 3, p. 56-68, 2011.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. *People's Republic of China - IMF Country Report No. 10/238*, July. Washington, 2010.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND – IMF. *World Economic Outlook*. September. Washington, DC, 2011. (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/index.htm>, acesso em outubro de 2011).
- JAYME JR, F. G., REZENDE, M. F. C. Crescimento Econômico e Restrição Externa: Teoria e a Experiência Brasileira. In: Renault, Michel; Leonardo Mello. (Org.). *Crescimento Econômico: Setor Externo e Inflação*. 1 ed. Brasília: IPEA, 2009.
- JENKINS, R. China's Global Expansion and Latin America. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 42, Part 4, November, 809–837, 2010.
- JENKINS, R., BARBOSA, A. F. Fear for Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America. *The China Quarterly*, 209 , pp 59-81, 2012.
- KANG, D. C. *China Rising: peace, power and order in East Asia*. Columbia University Press, 2007.
- KISSINGER, H. *On China*. Penguin Press HC, 2011.
- KRUGMAN, P. *The Rise and Fall of Development Economics*, 1993 (<http://web.mit.edu/krugman/www/dishpan.html>, acesso em setembro de 2010)
- KURLANTZICK, J. *Charm Offensive: how China's soft power is transforming the World*. New Republic Book, 2007.
- LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (Editors). *A China na Nova Configuração Global - Impactos Políticos e Econômicos*. Brasília: IPEA, 2011.
- LEDERMAN, D., OLARREAGA, M., PERRY, G. (Ed.). *China's and India's challenge to Latin American*. Washington, DC: World Bank, 2008.
- LÉLIS, M. T., CUNHA, A.M., SANTOS, C. El desempeño de las exportaciones de China y el Brasil hacia América Latina, 1994-2009. *Revista de la Cepal*, N. 106, Abril, p. 57-77, 2012.
- MEARSHEIMER, J. J. China's Unpeaceful Rise. *Current History*. Vol. 105, No. 690, April, pp. 160-162, 2006. (Acesso em setembro de 2011 - <http://mearsheimer.uchicago.edu/all-pubs.html>)
- MORRISON, W. M.; LABONTE, M. *China's Holdings of U.S. Securities: Implications for the U.S. Economy*. September 26, Congressional Research Service, 2011.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. *Global Trends 2025: a transformed world*. Washington, DC: National Intelligence Council, 2008.
- NAUGHTON, B. *The Chinese Economy: transitions and growth*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2007.
- NOLAN, P. China and the Global Economy. In: SHAMBAUGH, D. *Charting China's Future: domestic and international challenges*. Routledge, 2011.

- NYE, Jr, J. S. N. The Future of American Power: dominance and decline in perspective. *Foreign Affairs*, November/December, Vol. 89, N. 6, p. 2-12, 2010.
- PALMA, G. Four Sources of 'De-industrialisation and a New Concept of the 'Dutch Disease'. HSRC EGDI Roundtable, May, 2007.
- PALMA, G. **Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?** Cambridge Working Papers in Economics (CWPE) 1030, July, 2011. Available at <http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>. Accessed in 09/01/2011.
- PHILLIPS, N. Re-Ordering the Region? China, Latin America and the Western Hemisphere. *European Review of Latin American and European Studies*, Number 90, April, p. 89-99, 2011.
- PREBISCH, R. Five Stages in My Thinking on Development. In MEIER, Gerald M, SEERS, Dudley (Edit.). *Pioneers in Development*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- REINERT, E. *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*. Public Affairs, 2007.
- RODRIK, D. *Industrial Development: Stylized Facts and Policies*, 2006 (In United Nations, Industrial Development for the 21st Century, U.N., New York, 2007).
- RODRIK, D. *The Return of Industrial Policy*, April, 2010. (<http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English>, acesso em setembro de 2010)
- ROWTHORN, R. E.; WELLS, J. R. *De-industrialization and foreign trade*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987
- SACHS, J. D.M WARNER, A. *Economic Reform and the Process of Global Integration*. Brookings Papers on Economic Activity, v.1, p. 1-95. Washington, DC: Boorkings Institution, 1995.
- SACHS, J.; WARNER, A. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Center for International Development and Harvard Institute for International Development. Cambridge MA: Harvard University, 1997.
- SALIDJANOVA, N. **Going Out: an Overview of China's Outward Foreign Direct Investment**, March. U.S.-China Economic and Security Review Commission Research Archive, 2011. (http://www.uscc.gov/researchpapers/research_archive.php, acesso em Outubro de 2011).
- SHIRK, S. L. *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*. Oxford University Press, 2007.
- SINNOT, E., NASH, J., DE LA TORRE, A. *Natural Resources in Latin America and the Caribbean – Beyond Booms and Busts?* Washington, DC: The World Bank, 2010.
- SUBRAMANIAN, A. The Inevitable Superpower: Why China's Dominance is a Sure Thing. *Foreign Affairs*, September/October, Vol., N. 5, p. 66-78, 2011.

- TIMMER, H., DAILAMI, M., IRVING, J., HAUSWALD, R., MASSON, P. *Global Development Horizons 2011*. Multipolarity: The New Global Economy. Washington, DC: The World Bank, 2012.
- TREGENNA, F. Characterising Deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 33, Number 3, 433–466, 2009.
- UNCTAD. *World Investment Report 2011*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, 2011.
- VISENTINI, P. G. F. A Novíssima China e o Sistema Internacional. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. suplementar, p. 131-141, nov. 2011.
- WONG, R. B. Chinese Political Economy and the International Economy: linking global, regional and domestic possibilities. In: CALHOUN, C.; DERLUGUIAN, G. (Editors). *Aftermath – A New Global Economic Order?* New York University Press, 2011.
- WONG, R. B. Chinese Political Economy and the International Economy: linking global, regional and domestic possibilities. In: CALHOUN, C.; DERLUGUIAN, G. (Editors). *Aftermath – A New Global Economic Order?* New York University Press, 2011.
- WOOD, A., MAYER, J. *Has China De-industrialized other Developing Countries?* QEH Working Papers Series Number 175, June, 2010.
- WU JIGLIAN. Understanding and Interpreting Chinese Economic Reform. Mason: Thomson, 2005.
- YUFAN HAO, C. X., WEI, G., DITTMER, L. (Editors). *Challenges to Chinese Foreign Policy*: Diplomacy, Globalization and the Next World Power. The University Press of Kentucky, 2009.
- ZHENG BIJIAN. *China's Peaceful Rise*: Speeches of Zheng Bijian 1997-2004. The Brookings Institution, 2005. (<http://www.brookings.edu/events/2005/0616china.aspx>, acesso em setembro de 2011).

RESUMO

Este trabalho avalia como a ascensão chinesa à condição de potência global tem afetado a América Latina em geral, e o Brasil em particular. Se aqueles que argumentam que a economia global tende a ser cada vez mais centrada no Leste Asiático e na China ao longo das próximas décadas estão corretos, deve-se questionar sobre o papel a ser reservado para os países latino-americanos. Argumenta-se, aqui, que a despeito das intenções de ajuste em seu modelo de crescimento, a reação da China à crise financeira global tem exacerbado a dependência, no curto e médio prazos, dos investimentos e exportações. Dada a recuperação lenta das economias maduras, esta estratégia tende a ampliar a pressão chinesas para o acesso a mercados mais dinâmicos, especialmente nas regiões periféricas. Neste contexto, a América Latina representa, não somente uma fonte de recursos naturais, mas um mercado de grande potencial para a absorção das manufaturas chinesas. Por decorrência, países como o Brasil, que possuem estruturas produtivas e de comércio internacional relativamente mais diversificadas tenderão a experimentar processos regressivos de especialização, o que pode gerar reações protecionistas e tensões nas relações bilaterais.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil, China, Estratégias de Desenvolvimento.

O IMPACTO DA CRISE INTERNACIONAL NO COMÉRCIO DO BRASIL COM OS BRICS (RUSSIA, INDIA, CHINA E AFRICA DO SUL)*

André Luiz Reis da Silva**

Luiza Peruffo***

1. INTRODUÇÃO

A economia mundial está passando por um momento de transformação. Parte importante desse movimento envolve a ascensão de dinâmicos países emergentes, tais como Brasil, China, Índia, Rússia e África do Sul. Com efeito, pode-se dizer que foi justamente o reconhecimento do peso econômico desses países que resultou na criação do acrônimo BRIC – que com a entrada da África do Sul (*South Africa*, em inglês) levou ao acréscimo oficial do “S” no nome do

* Este artigo foi produzido no âmbito do Contrato de Prestação de Serviços N° 05-04-2010, Processo UFRGS 230780035951093. Agradecemos o auxílio dos bolsistas de Iniciação Científica: Germano Ribeiro Fernandes da Silva, Josué Gihad Alves Soares, Raquel Tebaldi, Alexandre Piffero Spohr e Luiza Bulhões Olmedo pelo levantamento e pesquisa bibliográfica. Agradecemos, igualmente, aos pesquisadores André Moreira Cunha e Ricardo Dathein pelos comentários e sugestões e à bolsista Isadora Loreto da Silveira pela tradução e revisão do artigo para língua inglesa. As opiniões são de responsabilidade apenas dos autores.

** Doutor em Ciência Política (UFRGS). Professor de Relações Internacionais do Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT/UFRGS). Contato: reisdasilva@hotmail.com.

*** Mestranda em Economia do Desenvolvimento e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Contato: luizaperuffo@yahoo.com.br.

agrupamento.¹ Jim O'Neill, em seu artigo intitulado *Building Better Global Economic BRICs* (2001), chamou a atenção para quatro economias emergentes que, de acordo com prospecção de cenários, apresentariam crescimentos acelerados na década seguinte. Na prática, mais do que uma denominação para “países em desenvolvimento”, os BRICS se converteram em uma categoria de análise, sendo consideradas economias candidatas a desempenhar um papel de crescente relevância no cenário internacional. (Baumann et al, 2010; O'Neill, 2001).

Considerando o cenário internacional mais recente, verifica-se que a crise internacional tem contribuído para acentuar ainda mais a posição das economias emergentes, na medida em que, de modo geral, esses países experimentaram impactos reais e financeiros mais tênues do que as economias avançadas, recuperando suas trajetórias prévias de crescimento com relativa brevidade. Como resultado, o G-8 perdeu prestígio para o G-20, que liderou o projeto de coordenação política internacional, trazendo países como Brasil, Argentina e México para a mesa de negociações na qual serão tomadas as decisões que irão definir o rumo do sistema internacional. Está se consolidando, portanto, um novo cenário na economia internacional – o “novo normal” –, no qual o menor dinamismo das economias industrializadas e o maior dinamismo dos emergentes sugerem uma nova divisão internacional dos poderes político e econômico (El-Erian, 2008; Gross, 2009; Spence, 2009; Canuto e Giugale, 2010).

Assim, tendo como pano de fundo essas recentes transformações na arena internacional, o objetivo desse trabalho é explorar as interfaces entre o processo político e econômico de emergência dos BRICS e a dinâmica do comércio internacional de mercadorias no período que se seguiu à crise financeira mundial. Nossa hipótese principal é que o prolongamento dos efeitos da crise nas economias centrais tende a acelerar a tendência anterior de ascensão dos países emergentes, a qual se manifesta também no comércio internacional. O texto é composto por quatro seções. Seguindo essa introdução, a segunda seção apresenta um panorama das características gerais das economias dos quatro

¹ Fonte: Declaração de Sanya, disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-bric/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de-sanya-declaration-iii-brics-summit/> Último acesso em 27 de dezembro de 2011.

parceiros comerciais em análise, especialmente no que tange aos reflexos da crise internacional em cada uma delas. A seção seguinte tem como objetivo resumir as particularidades das relações comerciais bilaterais bem como analisar o fluxo comercial no período 2000-2011. Finalmente, são tecidas algumas considerações finais.

2. BRICS: CARACTERIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO RECENTE EM UM CENÁRIO DE CRISE INTERNACIONAL

Afora o fato de representarem economias com potencial e crescente papel no sistema internacional, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul apresentam diversas peculiaridades individuais. O objetivo desta seção é justamente elucidar alguns aspectos relevantes nesse sentido, em termos tanto de tamanho dessas economias quanto de seu dinamismo, especialmente no contexto da crise internacional.

Em primeiro lugar, é relevante destacar o peso demográfico dos BRICS, já que Brasil, Rússia, Índia e China figuram entre os dez países mais populosos do mundo, sendo que os dois últimos possuem populações estimadas em mais de um bilhão de habitantes. Paralelamente, é notável igualmente a grande dimensão geográfica dos BRICS, uma vez que os mesmos quatro países figuram entre os dez maiores do globo (ver Tabela 1).

Tabela 1. Dados Gerais

Países	População		Área	
	Habitantes (milhões)	Ranking Mundial	km ² (milhões)	Ranking Mundial
Brasil	203	5º	8,5	5º
Rússia	138,7	9º	17,1	1º
Índia	1.189	2º	3,3	7º
China	1.336	1º	9,6	4º
África do Sul	49	25º	1,2	25º

Fonte: The CIA World Factbook. Estimativas da população referentes a julho de 2011.

Em termos de desenvolvimento humano, dos cinco países em análise, dois deles são classificados como de *alto desenvolvimento* e três, como de *médio desenvolvimento*. Conforme relatório publicado em 2011 pelas Nações Unidas –

Human Development Report – a Rússia era o país que, dentre os BRICS, ocupava a posição mais alta no ranking: 66^a (IDH de 0,755). Em segundo lugar, está o Brasil, na 84^a posição (0,718), o que representa uma acima com relação ao ano anterior. Classificados como países de médio desenvolvimento humano estão China (101^o lugar, IDH de 0,687), África do Sul (123^o lugar, IDH de 0,619) e Índia (134^o lugar, IDH de 0,547). É interessante notar que, entre 2006 e 2011, a China subiu seis posições no ranking, o Brasil subiu três, a Índia, uma e, de outro lado, a Rússia e a África do Sul caíram uma.

Desde 2001, quando o termo foi cunhado, é notável a evolução do papel desempenhado pelos BRICS tanto na economia internacional quanto na arena política. Nos últimos dez anos, Brasil, Rússia, Índia e China contribuíram com mais de um terço do crescimento do PIB mundial, ao mesmo tempo em que passaram a representar quase um quarto da economia mundial, contra um sexto em 2001 (em termos de Paridade de Poder de Compra – PPP, na sigla em inglês). Paralelamente, conforme projeções da Goldman Sachs (2010), o grupo dos BRICs (sem a África do Sul) deve ultrapassar a economia dos Estados Unidos em 2018.²

Segundo dados da OMC³, o PIB da China em PPP para 2010 foi estimado em mais de US\$ 10 trilhões (5,9 trilhões em dólares correntes), sendo a terceira maior economia do mundo, atrás apenas da União Europeia e dos Estados Unidos. O PIB real da China cresceu, em média, 11% ao ano entre 2005 e 2010, apresentando, inclusive, uma alta de 9% em 2009. A Índia aparece como a quinta maior economia em 2010, tendo seu PIB em PPP para 2010 estimado em US\$ 4,2 trilhões (1,7 trilhões em dólares correntes). A economia indiana também apresentou um crescimento excepcional no período 2005-2010, de 9%, percentual que foi alcançado mesmo em 2009. Entre os BRICS, a Rússia se classifica como a 7^a maior economia, sendo que seu PIB em PPP para 2010 foi

² Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-decade.html>. Acesso em janeiro de 2012.

³ Dados do PIB disponíveis em: *Trade Profiles OMC*, atualizados em outubro de 2011. Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>. O ranking mundial do PIB foi obtido no *CIA World Factbook, 2011*, disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>. Último acesso: janeiro de 2012.

estimado em US\$ 2,8 trilhões (1,5 trilhões em dólares correntes). Diferentemente do desempenho apresentado por China e Índia, a média de crescimento da economia russa foi de apenas 3% no intervalo 2005-2010, tendo caído 8% em 2009, mas voltando a crescer já em 2010 (4%). O Brasil, que no ranking figura como a 9ª economia, teve seu PIB em PPP para 2010 estimado em US\$ 2,2 trilhões (2 trilhões em dólares correntes). Similarmente à Rússia, o Brasil cresceu, em média, 4% anuais entre 2005 e 2010, com uma queda de 1% em 2009 e crescimento de 7% em 2010. Por fim, a África do Sul, que aparece como 26ª economia, possui um PIB estimado em US\$ 524 bilhões em PPP (363 bilhões em dólares correntes). Entre 2005 e 2010 a África do Sul cresceu, em média, 3% anuais, sendo que caiu 2% em 2009 e voltou a apresentar variações positivas já em 2010, de 3%.

No comércio mundial, em 2010, os BRICS representaram 16,3% das exportações e 14,6% das importações, segundo a OMC.⁴ Desconsiderando o comércio intra-União Europeia, a China foi o segundo maior exportador mundial – responsável por 10,4% das exportações – e o terceiro maior importador – 9,1% das importações mundiais.⁵ Dentre os BRICS, a Rússia aparece como segundo país de destaque em termos de comércio internacional, sendo o 7º país exportador (2,6% das exportações mundiais) e o 12º principal exportador (1,6%). Em terceiro lugar está a Índia, que, em 2010, foi o 14º principal exportador (1,4% das exportações mundiais) e o 8º principal importador (2,1%). O Brasil aparece em quarto lugar, sendo o 16º principal exportador (1,3%) e o 14º importador (1,2%) em 2010. Finalmente, a África do Sul, cuja participação no comércio internacional é bastante inferior à dos demais países do agrupamento, ocupou a 25ª posição no ranking dos países exportadores (0,5%) e a 22ª no dos países importadores (0,6%).

⁴ Dados brutos em *Trade Profiles OMC*, atualizados em outubro de 2011. Disponível em: <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>. Acesso em janeiro de 2012.

⁵ O ranking mundial do comércio de mercadorias considera a União (UE27) como um país (ou seja, exclui as transações individuais de cada membro). Considerando os membros da UE como parceiros individuais, a China passa a ocupar o primeiro lugar no ranking de exportação mundial e o segundo no ranking de importação mundial em 2010.

Em 2009, a China ultrapassou a Alemanha como maior exportadora mundial e, em 2010, passou à frente do Japão como segunda maior economia.⁶ De fato, desde o final dos anos 1970, a China vem experimentando um processo intenso de modernização de sua economia, bem como de integração aos fluxos internacionais de comércio e de investimentos, o que está gerando uma profunda transformação de sua realidade sócio-econômica, com reflexos igualmente importantes na ordem econômica e política internacional. Em 1978, 82% da população viviam na zona rural, sendo que 40% da produção e 70% do emprego eram originados no setor primário. Por outro lado, em 2009, esse cenário se reverteu. Além de um crescimento de 39% da população nesse intervalo, 44% estava vivendo na cidade, de modo que, nesta nova realidade, as atividades econômicas tipicamente urbanas passaram a responder pela maior parte da produção – 49% indústria e 40% serviços – e do emprego – 27% indústria e 33% serviços.⁷

Ainda assim, conforme o Banco Mundial, a China é considerada um país de renda média-alta (*upper middle-income*), tendo uma renda per capita estimada em US\$ 4.260, menor do que a média mundial. Vale destacar também que a China possui o segundo maior número de pobres consumidores no mundo, atrás apenas da Índia, de modo que a redução da pobreza no país continua sendo um desafio fundamental.⁸

Com a crise financeira internacional, a China reduziu seu ritmo de crescimento, especialmente em função da redução da demanda externa por produtos chineses. Todavia, o forte estímulo fiscal e a expansão do crédito contribuíram para contrabalançar os efeitos da crise, garantindo um crescimento entre 9% e 10% depois de 2008, abaixo do desempenho médio de

⁶ O ranking das maiores economias citado anteriormente considera a União Europeia como um bloco, o que coloca a China em terceiro lugar.

⁷ Os dados aqui apresentados foram obtidos no National Bureau of Statistics of China, em seu “China Statistical Yearbook 2007” (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm>, capturados em fevereiro de 2009), no “The Key Indicators for Asia and the Pacific 2010” (http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/Country.asp, acesso em novembro de 2010), em Naughton (2007), Wu Jiglian (2005), e na base de dados do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/country/china>, acesso em novembro de 2010).

⁸ WORLD BANK. China Overview, 2011, disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview> e World Development Indicators 2010, tabela especial da China, disponível em: <http://data.worldbank.org/country/china>. Acesso em dezembro de 2011.

12% ao ano no período 2003-2007. Para 2011, o Fundo Monetário Internacional (FMI) projeta que o PIB real da China crescerá 9,6% e se manterá em uma taxa média de 9,5% nos próximos cinco anos.⁹

Contudo, a China tem enfrentado pressões inflacionárias – reflexo, em parte, do seu superávit em conta corrente – bem como problemas com a dívida do governo local, a qual foi elevada devido às políticas de estímulo.¹⁰ Assim, dentre as medidas para combater a inflação, o governo chinês continua a fazer mudanças políticas, incluindo a liberalização da regulamentação de câmbio do Yuan, para incentivar os investidores chineses e as empresas a investir no exterior.¹¹

Similarmente à China, a Índia também passou por transformações significativas, deixando de ser uma economia fechada e integrando-se ao cenário internacional a partir das reformas econômicas no país em 1991. Atualmente, a economia indiana é caracterizada por políticas de comércio e de investimento estrangeiro liberais, por um papel de destaque do setor privado e pela desregulamentação.

Durante a última década, a Índia testemunhou um crescimento econômico acelerado, emergindo como a quinta maior economia do mundo em termos de paridade de poder de compra.¹² Vale destacar que, apesar das altas taxas de crescimento do PIB no período anterior à erupção da crise iniciada em 2008, a economia indiana estava desacelerando desde 2006, em função da prioridade do Banco Central da Índia (*Reserve Bank of India*, RBI) de reduzir a inflação. Nada obstante, desde setembro de 2008, o RBI mudou radicalmente sua prioridade a fim de assegurar o crescimento econômico do país. Para Nassif (2010), o fato de a Índia ter respondido com políticas fiscais e monetárias de modo mais rápido e intenso do que o Brasil, por exemplo, foi decisivo para que a

⁹ MORRINSON, Wayne M. Congressional Research Service- China's Economic Conditions, 2011. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>. Acesso em dezembro de 2011.

¹⁰ CIA World Factbook, 2011. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>. Acesso em dezembro de 2011.

¹¹ WHITE AND WILLIAMS, China's Economy in 2011, 2011. Disponível em: <http://www.whiteandwilliams.com/resources-alerts-9.html>. Acesso em dezembro de 2011.

¹² Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html?countryName=China&countryCode=ch®ionCode=eas&rank=3#ch>. Acesso em janeiro de 2012.

economia não apenas evitasse uma recessão, como também restabelecesse uma trajetória de crescimento – estimado em mais de 9% do PIB real em 2009. Nesse sentido, ao contrário do Brasil, que entrou em recessão em 2009 (contração real de 0,2% do PIB), a Índia foi o segundo país menos afetado pela crise internacional, atrás apenas da China.¹³

A saber, o crescimento indiano tem sido liderado pelo setor de serviços, o qual foi responsável por quase 56% do PIB em 2008/2009, contra 34% no período 1970/71¹⁴. No mesmo período, as manufaturas também cresceram, alterando sua parcela do PIB de 22% para 26%. Em contraste, o crescimento agrícola continua a ser lento e errático e dependente do clima, especialmente entre pequenos produtores, sendo que sua participação na composição do PIB declinou de 44% para 18% no período em análise.¹⁵

No que diz respeito ao comércio exterior, vale destacar que o fluxo comercial da Índia cresceu substancialmente após 2002, alcançando US\$ 539 bilhões em 2010. O maior crescimento ocorreu em função do aumento das importações, o que resultou em um crescente saldo comercial negativo. Mais especificamente, entre 2000 e 2009, as exportações de bens e serviços elevaram-se fortemente, a uma taxa média de 16%, apesar da queda de 7% em 2009. No mesmo período, as importações cresceram a uma taxa média de 19%, mesmo com uma redução também de 7% em 2009.¹⁶

Para a OMC, esse crescimento econômico acelerado tem tido como reflexo a melhora dos indicadores sociais, incluindo o declínio na mortalidade infantil, a melhora nas condições de saneamento e de acesso à água limpa, a redução da porcentagem da população vivendo abaixo da linha da pobreza e o aumento das taxas de alfabetização. Ao mesmo tempo, a Índia ainda enfrenta alguns grandes problemas, tais como desemprego, subemprego e carências no

¹³ NASSIF, André. *Brasil e Índia frente à crise econômica global*. BNDES, 2009. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/TD-110.pdf Acesso em 27 de abril de 2011.

¹⁴ A saber, o ano fiscal na Índia corresponde a abril/março.

¹⁵ Ernest & Young. *Doing Business in India*. Gurgaon, 2010, pg 19. Disponível em: http://www.ibef.org/download/Doing_business_in_India_240510.pdf Acesso em 25 de abril de 2011.

¹⁶ Ver World Trade Organization, Trade Profiles 2010. Disponível em http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/trade_profiles10_e.pdf. Acesso em 26 de abril de 2011.

setor de infraestrutura, particularmente em termos de transporte e de eletricidade. Todos esses gargalos se constituem em grandes obstáculos para o país manter sua taxa de crescimento atual, bem como para atingir as taxas de crescimento substancialmente maiores a que o governo almeja.¹⁷

Outra economia que tem se destacado neste início de século XXI por seu dinamismo econômico é a Rússia.¹⁸ Após um período de elevada instabilidade nos anos que se seguiram ao fim da União Soviética, tendo culminado na moratória da dívida externa, em 1998, o quadro econômico alterou-se radicalmente. A saber, entre 1999 e 2008, o PIB cresceu, em média, 6,8% ao ano; verificou-se uma moderada recuperação nos níveis agregados de investimento; uma ampliação expressiva dos excedentes gerados pelo comércio internacional, gerando efeitos positivos sobre os indicadores de vulnerabilidade externa e sobre a solvência do setor público.

Vale destacar que esse *boom* da economia russa esteve atrelado diretamente ao ciclo de alta nos preços internacionais das *commodities* energéticas, dentre as quais cabe ressaltar o carvão, o petróleo, o gás natural, a madeira, entre outras. O setor de petróleo, que representa aproximadamente 15% do PIB e responde por $\frac{1}{4}$ das exportações, liderou o *boom* verificado nos anos 2000 e contribuiu decisivamente para a recuperação fiscal da economia russa. As exportações cresceram, em média, 16% ao ano entre 1995 e 2008, passando de US\$ 83 bilhões para US\$ 468 bilhões. As importações apresentaram um incremento semelhante, expandindo-se ao ritmo de 15% ao ano, atingindo, neste último ano, o montante de US\$ 293 bilhões, contra US\$ 63 bilhões de 1995. Os saldos comerciais expressivos garantiram a geração de superávits em conta corrente da ordem de 10% do PIB, considerando a média do período 1999-2008. A forte acumulação de reservas internacionais reverteu o quadro de

¹⁷ World Trade Organization, “*Trade Policy Review – India: Report by Secretariat*”. Genebra, 2007. Disponível em http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm. Acesso em janeiro de 2012.

¹⁸ Os dados aqui apresentados são provenientes das seguintes fontes primárias: (i) Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/country/russian-federation>, acesso em outubro de 2010); (ii) CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>, acesso em outubro de 2010); Russia Federation at Glance em 09/12/2009 – World Bank (www.worldbank.org, [Home](#) > [Countries](#) > [Europe and Central Asia](#) > [Russian Federation](#) > [Overview](#) > [Country Brief](#) > Russia Country Brief, acesso em outubro de 2010).

vulnerabilidade externa verificada no período que antecedeu a crise financeira de 1998.

Assim, antes de 2008, a economia russa dava sinais claros de superaquecimento. No final de 2007 e começo de 2008, o PIB crescia ao ritmo de 8% ao ano e a demanda doméstica, de 15% ao ano, liderada especialmente pela recuperação dos investimentos e pela manutenção de níveis robustos de expansão do consumo. No entanto, esse elevado crescimento passou a se alterar com o aprofundamento da crise financeira internacional.

De fato, em 2009, o PIB apresentou uma variação negativa de 8% – a maior queda no G20 – com forte contração na demanda doméstica e externa, principalmente como reflexo da queda nos preços internacionais do petróleo e de outras *commodities*. A interrupção dos fluxos externos de capitais colocou forte pressão no sistema financeiro doméstico. A situação fiscal também se deteriorou, com a inversão da posição superavitária pré-crise de cerca de 5% do PIB para déficits médios entre 5% e 6% do PIB no biênio 2009-2010. No ano seguinte, o PIB cresceu 4%, sendo que as atuais projeções do FMI apontam para variações esperadas de 4,8% e de 4,5% em 2011 e em 2012, respectivamente.¹⁹

Conforme Guriev e Tsyvinski (2010)²⁰, a despeito das altas taxas de crescimento entre 1999 e 2008, a Rússia falhou em resolver muitos problemas importantes no país, especialmente àqueles relativos à corrupção e à dependência na exportação de commodities. Para os autores, o período pós-crise será bastante difícil para a Rússia, por razões tanto externas quanto internas. De um lado, o menor crescimento global deve refletir, provavelmente, em *preços* de petróleo mais baixos do que no período pré-crise, mas certamente em menores *taxas de crescimento do preço* do petróleo, o que decididamente irá influenciar o menor crescimento do país. Ainda conforme Guriev e Tsyvinski (2010), o crescimento futuro dependerá igualmente da construção de instituições políticas e econômicas, que assegurem os direitos de propriedade, reduzam a corrupção, garantam o cumprimento dos contratos e da concorrência.

¹⁹ Ver: IMF World Economic Outlook, April 2011, table 1.1 e (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/index.htm>, acesso em abril de 2011)

²⁰ Disponível em: http://www.piie.com/publications/chapters_preview/4976/01iie4976.pdf Acesso em janeiro de 2012.

A República da África do Sul é uma das economias mais importantes do continente africano, tendo ingressado oficialmente no agrupamento em abril de 2011, no encontro de líderes dos BRICS, em Sanya, na China. Em 2009, a renda *per capita* sul-africana foi de US\$ 6.090, em valores correntes, e de US\$ 10.360 em PPP.²¹ As atividades econômicas são relativamente diversificadas, sendo que os serviços e a indústria manufatureira correspondem por 66% e 17%, respectivamente, da renda nacional.²² Apesar de sua modesta contribuição para o PIB – 3% –, a agricultura permanece como uma atividade importante, na medida em que absorve uma grande parcela da mão-de-obra não qualificada. Paralelamente, não obstante os esforços para melhorar o bem-estar social, aproximadamente 43% da população sul-africana vive abaixo da linha da pobreza de US\$ 2 por dia, conforme dados de 2006.²³

Apesar do ainda elevado desemprego, da baixa poupança interna, do baixo investimento e do grande déficit em conta corrente, a África do Sul vinha apresentando bons resultados econômicos. Essa trajetória, no entanto, foi interrompida com a crise financeira global, desencadeando a primeira recessão em 17 anos. A saber, a renda do país experimentou uma contração de 2% em 2009, as atividades de agricultura, mineração e manufatura decresceram, o comércio exterior apresentou uma contração significativa, o endividamento familiar se ampliou, a inflação se acelerou e a crise no sistema de fornecimento de energia no país culminou em apagões. A tensão política resultante foi tão grande que Thabo Mbeki, então presidente da África do Sul, renunciou ao cargo no fim de 2008.²⁴

Contudo, o crescimento do PIB real se recuperou logo em 2010 (3%), apesar de esta taxa de crescimento do PIB manter-se claramente abaixo do

²¹ Ver: <http://data.worldbank.org/country/south-africa> (acesso em dezembro de 2011).

²² Ver: <http://data.worldbank.org/country/south-africa> (acesso em dezembro de 2010). Valores referentes à média 2005-2009. A indústria total correspondia a 31% da renda, sendo 17% para a indústria de transformação e 14% para a extrativista.

²³ World Trade Organization, “*Trade Policy Review – SACU members (Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland: Report by Secretariat*”. Genebra, 2009, p. 281 e 282. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp322_e.htm Acesso em: 10/12/14

²⁴ *Africa Can...End Poverty*, World Bank blog. Disponível em <http://blogs.worldbank.org/africacan/the-impact-of-the-financial-crisis-on-south-africa>. Acesso em 14 de dezembro de 2010.

potencial, estimado em torno de 4% ao ano para a África do Sul.²⁵ Assim, uma ampla recuperação foi impulsionada principalmente pela renovada demanda global por *commodities* e pelos gastos relacionados à Copa do Mundo de 2010, bem como pelo avivamento da indústria automobilística e do aumento da demanda por produtos químicos.²⁶ De acordo com a avaliação da OMC²⁷, políticas fiscais e monetárias sólidas, um sistema financeiro bem regulado e limites prudentes de investimento estrangeiro ajudaram a limitar a exposição da África do Sul à crise. Além disso, o baixo endividamento público do país proveu acesso ao crédito internacional, necessário para o governo expandir seus próprios gastos em áreas como serviços de infra-estrutura e serviços sociais.

No entanto, o desemprego e a pobreza continuam sendo problemas latentes no país, além da escassez no fornecimento de eletricidade, ameaçando as perspectivas de crescimento no curto prazo. Para que o crescimento seja sustentável, a África do Sul necessita lidar com questões estruturais como a fraca educação, que contribui para a pobreza endêmica, a desigualdade e um hiato em capacidades, que, por sua vez, contribuem para os altos níveis de desemprego que assolam os segmentos pobres e desqualificados da sociedade. Os impactos econômicos da AIDS e do crime também representam um grande gargalo ao crescimento.

De maneira geral, portanto, vale ressaltar que um dos principais resultados desse desenvolvimento dos BRICS na última década deve ser percebido, contudo, nos próximos anos. Conforme destaca relatório da Goldman Sachs (2010), o crescimento da renda nesses países irá criar uma nova e massiva classe média – definida como o grupo com renda entre US\$ 6.000 e US\$ 30.000 anuais. Esse crescimento da classe média será liderado pelos dois países mais

²⁵ AEO- African Economic Outlook. South Africa Overview, 2011. Disponível em: <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/southern-africa/south-africa/>. Acesso em dezembro de 2011.

²⁶ WORLD BANK. South Africa: Country Brief, 2010. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SOUTHAFRICAEXT/N/0,,menuPK:368086~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:368057,00.html>. Acesso em dezembro de 2011.

²⁷ World Trade Organization, “Trade Policy Review – SACU members (Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland: Report by Secretariat”. Genebra, 2009, p. 288. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp322_e.htm. Acesso em: 10/12/14

populosos do mundo, China e Índia, devendo gerar uma mudança nos padrões da demanda global. Consequentemente, isso deve impactar os tipos de produtos importados pelos BRICs, com uma provável queda da importação de produtos com baixo valor agregado e aumento de produtos com alto valor agregado, tais como carros, equipamentos de escritório e tecnologia.²⁸

Cabe destacar ainda que, para que essas expressivas taxas de crescimento possam se manter nos próximos anos, será necessário acelerar o investimento em infraestrutura. De fato, esse tipo de investimento possui impactos diretos no crescimento, aumentando a produtividade, ao permitir que a economia produza mais produto com a mesma quantidade de capital e de trabalho. Ademais, a melhoria na infraestrutura também gera efeitos positivos indiretos, tais como atração de investimentos estrangeiros, estímulo do comércio internacional, melhora nos indicadores de saúde e de educação, além de redução das disparidades de renda (Goldman Sachs, 2011).²⁹

Com efeito, para a Goldman Sachs (2011), enquanto os grandes projetos de investimentos públicos nos BRICS parecem ser encorajadores, eles ainda são insuficientes para atrair igualmente o capital privado. A saber, China e Índia exibem as taxas de crescimento em infraestrutura mais elevadas, ainda que tenham como base um patamar muito baixo. Paralelamente, a infraestrutura no Brasil é relativamente subdesenvolvida e não possui as mesmas taxas de crescimento. A Rússia conta com uma infraestrutura muito mais avançada do que os demais, em função dos altos investimentos durante a Era Soviética, se bem que boa parte dela encontra-se prejudicada devido à ausência de manutenção. Atualmente, portanto, apesar de notáveis melhorias na maioria dos setores, o investimento em infraestrutura ainda é insuficiente para acompanhar o rápido crescimento da demanda. Sendo assim, para que as projeções otimistas sobre o desempenho futuro dos BRICS sejam realizadas, será necessário um investimento substancial em projetos de infraestrutura nos próximos anos (Goldman Sachs, 2011).

²⁸ Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-decade.html>. Acesso em janeiro de 2012.

²⁹ Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/progress-report-on-building-brics.html>. Acesso em janeiro de 2012.

3. BRICS: POLÍTICA COMERCIAL E AS RELAÇÕES COM O BRASIL

3.1. Rússia

Na década de 1990 a Rússia iniciou seu processo de liberalização comercial, bem como o processo de adesão à OMC, em 1993. A Rússia estabeleceu acordos de livre comércio com os membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), de modo que as mercadorias originárias destes países são isentas de impostos de importação, ainda que sujeitas a certas condições, como evitar os subsídios às exportações.³⁰

Em 2010, entrou em vigor a União Aduaneira entre Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão (RBK Customs Union). Com a criação deste espaço aduaneiro comum, foram abolidas as restrições tarifárias no que se refere à circulação no interior do bloco dos bens originários dos países membros.³¹ Em âmbito multilateral, destaca-se também a participação da Rússia na Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC).³² A Rússia também possui diversos acordos de livre comércio no âmbito bilateral com países da antiga zona de influência soviética³³, além de acordos com os Estados Unidos, o Canadá e o Japão. Tais acordos foram celebrados ou no fim do regime soviético e simplesmente adaptados à Federação Russa – caso do acordo com os EUA –, ou logo após o colapso do sistema soviético.³⁴

O Acordo de Parceria e Cooperação, o qual entrou em vigor em 1997, estabeleceu um quadro institucional para consultas regulares entre a UE e a Rússia. Na reunião de cúpula de São Petersburgo em maio de 2003, ambos reforçaram a sua cooperação através da criação de quatro “espaços comuns” no âmbito do Acordo de Parceria e Cooperação: um econômico; um de liberdade, segurança e justiça; um de cooperação no campo da segurança externa; e um de pesquisa e educação, incluindo aspectos culturais. Um novo acordo de parceria

³⁰ FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN Commonwealth of Independent States – www.worldtradelaw.net Acesso em 26/09/2010.

³¹ US Commercial Service, Doing Business in Russia, 2010.

³² Disponível em http://www.apec.org/etc/medialib/apec_media_library/downloads/sec/docs/2007.Par.0014.File.v1.1. Acesso em 13/09/2010.

³³ Pricewaterhousecoopers. *Doing Business and investing in the Russian Federation*. 2010.

³⁴ Disponível em <http://www.wto.ru/documents.asp?f=trade&t=15> Acesso em 29/09/2010.

já foi discutido e adiado por razões políticas³⁵, mas com a entrada da Rússia na OMC, as negociações parecem estar tomando rumos mais positivos.³⁶

A estrutura de comércio exterior da Rússia se caracteriza por uma elevada concentração das exportações em recursos naturais – 2/3 do total exportado corresponde a combustíveis e minerais, especialmente petróleo e gás, alumínio, carvão e produtos florestais. As importações mais destacadas são de máquinas e equipamentos, bens de consumo, remédios, carne, açúcar e produtos metálicos semi-acabados. Os principais mercados de destino para as exportações russas se localizam na Europa e Ásia. As importações se originam, principalmente, na Alemanha, China, Ucrânia e Japão.

Nas relações comerciais com o Brasil, vale destacar que, no período recente, houve embargos temporários da exportação da carne brasileira à Rússia, em função de problemas de saúde constatados em determinadas fazendas do Brasil.³⁷ Nesse sentido, em 2008 foi assinado um protocolo com o intuito de regulamentar o fornecimento de carnes brasileiras para a Rússia.³⁸ Ademais, por meio de mecanismos como o Comitê Consultivo Brasil – Rússia, pretende-se intensificar o diálogo oficial.³⁹ Ainda assim, destaca-se que o comércio de carne *in natura*, não importando sua espécie, sofre diversas restrições para adentrar o território russo, estando regulado pelas “*normativas*

³⁵ Pricewaterhousecoopers. *Doing Business and investing in the Russian Federation*. 2010.

³⁶ European Council, "UE-Rússia: Parceria estratégica no bom caminho". Disponível em: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-russia-strategic-partnership-on-track.aspx?lang=pt>. Acesso em: 16/12/2011.

³⁷ Em 2004, verificou-se o embargo russo a qualquer carne proveniente do Brasil. Atualmente, também está em vigência um embargo à exportação de carnes à Rússia que já dura 6 meses, atingindo produtores do Mato Grosso, Paraná e Rio Grande do Sul. Fontes: Folha de São Paulo. *Exportação de carne bovina cresce, mesmo com aftosa*. 27 de junho de 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u108871.shtml>. Portal Agronline. *Rússia libera exportação de carne brasileira*. 30 de junho de 2004. Disponível em: <http://www.agronline.com.br/agronoticias/noticia.php?id=624> e Portal Rural Br Pecuária. *Embargo russo a carnes brasileiras dura seis meses*. 15 de dezembro de 2001. Disponível em: <http://pecuaria.ruralbr.com.br/noticia/2011/12/embargo-russo-a-carnes-brasileiras-completa-seis-meses-3597525.html> Acesso em: 17/12/2011.

³⁸ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Intercâmbio Comercial do Agronegócio*. 2010. Disponível em: www.braziltradenet.gov.br/.../PUBIntercambioAgronegocioP.pdf Acesso em 05/04/2011.

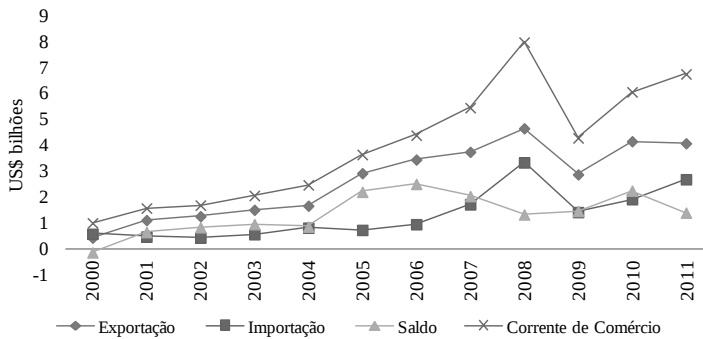
³⁹ BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Intercâmbio Comercial do Agronegócio*. 2010. Disponível em: www.braziltradenet.gov.br/.../PUBIntercambioAgronegocioP.pdf Acesso em 05/04/2011.

veterinárias vigentes da Federação Russa que não contradizem o Código Sanitário dos Animais Terrestres da OMS". No Brasil, existem alguns estabelecimentos habilitados pelo Serviço Federal Russo, os quais estão localizados nos seguintes estados: Pará, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e Rondônia.

Considerando as relações comerciais entre Brasil e Rússia desde o início do século XXI, é clara a tendência de aumento na corrente de comércio entre os dois países.⁴⁰ Mais especificamente, entre 2000 e 2011 as exportações brasileiras para a Rússia passaram de US\$ 422 milhões para mais de US\$ 4,2 bilhões, tendo atingido US\$ 4,6 bilhões em 2008. Por outro lado, no mesmo período, as importações brasileiras oriundas da Rússia passaram de US\$ 570 milhões para US\$ 2,9 bilhões, sendo que 2008 também foi o ano com o maior volume de importações, US\$ 3,3 bilhões. Nesse sentido, a corrente de comércio entre os dois países, que atingiu seu valor mais alto em 2008 – quase US\$ 8 bilhões – evoluiu de US\$ 993 milhões para US\$ 7,1 bilhões no período analisado. Vale destacar, finalmente, a verificação de constantes superávits brasileiros nas relações de comércio com a Rússia. A saber, com exceção do ano 2000, quando o Brasil contabilizou um déficit de US\$ 147 milhões, entre 2001 e 2011 o superávit brasileiro passou de US\$ 638 milhões para US\$ 1,2 bilhão, tendo atingido superávits maiores do que US\$ 2 bilhões em 2005, 2006, 2007 e 2010. O gráfico a seguir resume a evolução das relações comerciais russo-brasileiras.

⁴⁰ Fonte dos dados de comércio entre Brasil e Rússia (balança comercial, principais produtos exportados e importados): Sistema AliceWeb. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em janeiro de 2012.

Figura 1. Comércio Bilateral entre Brasil e Rússia, 2000-2011



Fonte: MDIC/Alice Web.

No que tange à estrutura de comércio entre os dois países, a mesma tem sido caracterizada pelo predomínio de produtos primários, de extrativismo mineral ou de produtos industrializados em setores processadores de recursos naturais, do lado das exportações brasileiras, e pela preponderância de produtos químicos, do lado das exportações russas. Com efeito, em 2011, as importações brasileiras provenientes da Rússia foram lideradas pelo *nitrato de amônio*, com 15,7% de participação, equivalente a US\$ 461 milhões. Em segundo lugar ficou a *ureia com teor de nitrogênio*, representando 15,5% da pauta, US\$ 455 milhões. O *diidrogênio-ortofosfato de amônio* ocupou a terceira posição na pauta de exportações russas ao Brasil, com 14,7% do total, US\$ 431 milhões.

Paralelamente, a pauta de exportações do Brasil para a Rússia em 2011 foi liderada pelo o *açúcar em cana*, com mais de US\$ 1,8 bilhão de dólares, ou 44% do total exportado, caracterizando uma pauta bastante concentrada. O Brasil destaca-se também nas exportações de *carne bovina congelada* com pouco mais de US\$ 1 bilhão em exportações (24% da pauta). Outros produtos relativamente significativos nas exportações brasileiras para a Rússia são a *soja em grãos* e o *fumo não manufaturado*.

3.2. Índia

A Índia celebrou diversos Acordos Comerciais Regionais nos últimos anos, os quais teriam como objetivo suplementar os ganhos da liberalização comercial multilateral. Desde a assinatura do Acordo de Bangkok em 1975, a

Índia celebrou acordos principalmente com outros países em desenvolvimento, com países da região (SAFTA) e com alguns de seus vizinhos. Ao mesmo tempo, a Índia também está buscando desenvolver ligações com outros agrupamentos regionais, como a ASEAN e o MERCOSUL.⁴¹

A Associação Sul Asiática para Cooperação Regional (SAARC, na sigla em inglês), um acordo para cooperação regional entre Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka, foi estabelecida na primeira Cúpula em Daca em dezembro de 1985. Em 1993, os membros assinaram o Arranjo de Comércio Preferencial da SAARC (SAPTA, na sigla em inglês), que garante acesso limitado preferencial aos mercados. Posteriormente, foi assinado o Acordo sobre uma Zona de Livre Comércio Sul Asiática (SAFTA, na sigla em inglês) em 2004.⁴² Já o Acordo Comercial do Pacífico Asiático (APTA, na sigla em inglês) – originalmente Acordo de Bangkok – foi assinado em 1975 por Bangladesh, Índia, Laos, República da Coreia, Filipinas, Sri Lanka e Tailândia, sendo que a China aderiu ao acordo em 2001. O APTA entrou em vigor em 2006.⁴³

A Iniciativa da Baía de Bengala para Cooperação Multisetorial, Técnica e Econômica (BIMST-EC, na sigla em inglês), originalmente conhecida como BIST-EC foi assinada em 1997 por Bangladesh, Índia, Sri Lanka e Tailândia. Posteriormente, Mianmar, Nepal e Butão também se tornaram membros. Em 2004, os países da BIMST-EC assinaram um Acordo Estrutural para formar uma área de livre comércio até 2012.⁴⁴ Sob o Sistema Generalizado de Preferências (GSP), a Índia recebe acesso preferencial aos mercados da Bulgária, do Canadá, da Comunidade Europeia, do Japão, da Nova Zelândia, da Noruega,

⁴¹ World Trade Organization, “Trade Policy Review – India: Report by Secretariat”. Genebra, 2008, p. 24. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm Acesso em: 14/04/2011.

⁴² Agreement of South Asian Free Trade Area. Disponível em: <http://www.commerce.gov.pk/SAFTA.php> Acesso em: 28/04/2011.

⁴³ World Trade Organization, “Trade Policy Review – India: Report by Secretariat”. Genebra, 2008, p. 26. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm Acesso em: 14/04/2011.

⁴⁴ The Financial Express. *BIMSTEC free trade area from july next year*. 7 de março de 2011. Disponível em: http://www.thefinancialexpress-bd.com/more.php?news_id=128348&date=2011-03-07 Acesso em: 29/04/2011.

da Rússia, da Turquia, da Suíça e dos Estados Unidos.⁴⁵ A Índia tem Acordos Bilaterais de Comércio com diversos países, principalmente asiáticos.⁴⁶

A partir dos anos 2000, a Índia também buscou se aproximar da ASEAN (foi assinado, entre outros, um acordo de comércio de bens, o qual prevê a criação gradual de uma área de livre comércio, que deve entrar em vigor em 2013 e estar completa em 2018⁴⁷), da União Européia (Parceria Estratégica Índia-EU de 2005), dos Estados Unidos (Fórum de Política Comercial EUA-Índia, cujo primeiro encontro foi em 2005 também)⁴⁸, da União Aduaneira Sul-Africana (Memorando de Entendimento em 2008⁴⁹) e do MERCOSUL (Acordo Estrutural para Promover Cooperação Econômica de 2003 e Acordo de Comércio Preferencial, de 2004, com entrada em vigor em 2009). Ao MERCOSUL, a Índia ofereceu compromissos em 450 linhas de tarifas no nível do Sistema Harmonizado (HS) de oito dígitos, com preferências entre 10% e 100% da taxa de Nação Mais Favorecida (NMF).⁵⁰

As relações comerciais entre Índia e Brasil são institucionalizadas pelo acordo entre Índia e MERCOSUL, uma vez que não há acordos comerciais bilaterais entre os dois países. A decisão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) de estreitar os laços com a Índia foi por vezes criticada, visto que não havia laços comerciais significativos entre os dois países. No entanto, tal decisão foi tomada com o intuito de iniciar uma aliança política a partir da qual laços comerciais deveriam ser fortalecidos. De fato, os esforços brasileiros de estreitar relações com a Índia fazem parte de um escopo mais amplo da estratégia diplomática brasileira de fortalecer o relacionamento com países em

⁴⁵ World Trade Organization, “Trade Policy Review – India: Report by Secretariat”. Genebra, 2008, p.28. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm Acesso em: 14/04/2011.

⁴⁶ Informação disposta no sítio do Ministério do Comércio e Indústria da Índia. Disponível em: http://commerce.nic.in/trade/international_ta_current_details.asp Acesso em: 28/04/2011.

⁴⁷ Agreement on Trade in Goods Under the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Between the Republic of India and the ASEAN. Disponível em: <http://commerce.gov.in/trade/ASEAN-India%20Trade%20in%20Goods%20Agreement.pdf> Acesso em: 28/04/2011.

⁴⁸ World Trade Organization, “Trade Policy Review – India: Report by Secretariat”. Genebra, 2008, p. 27-28. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp283_e.htm Acesso em: 14/04/2011.

⁴⁹ Informação disposta no sítio do Ministério do Comércio e Indústria da Índia. Disponível em: http://commerce.nic.in/trade/international_ta_current_details.asp Acesso em: 28/04/2011.

⁵⁰ Informação disposta no sítio do Ministério do Comércio e Indústria da Índia. Disponível em: http://commerce.nic.in/trade/international_ta_current_details.asp Acesso em: 28/04/2011.

desenvolvimento, sob a lógica da Cooperação Sul-Sul, uma das principais marcas do governo Lula.⁵¹ Um exemplo disso é a formação do IBAS, agrupamento que reúne Índia, Brasil e África do Sul, países que ocupam a posição de grandes democracias multiétnicas no sistema internacional e que partilham visões semelhantes em diversos temas multilaterais.

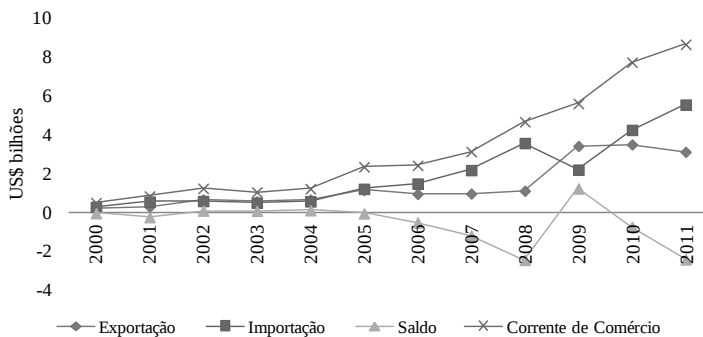
Percebe-se que a importância do mercado indiano tem oscilado ao longo dos últimos anos para o comércio exterior brasileiro.⁵² Ainda assim, pode-se afirmar que a partir de 2006 tem se verificado um aumento constante da corrente de comércio entre os dois países, a qual passou de US\$ 2,4 bilhões no referido ano para US\$ 9,2 bilhões em 2011. Desconsiderando os anos 2000 e 2001, quando as exportações brasileiras somaram menos de US\$ 300 milhões em cada ano, podemos dividi-las em três momentos: 2002-2004, quando se situaram em torno de US\$ 620 milhões; 2005-2008, quando a média foi de US\$ 1 bilhão; e, no último triênio, 2009-2011, cuja média foi de US\$ 3,3 bilhões, sendo que o valor mais alto foi alcançado em 2010, US\$ 3,5 bilhões.

Com relação às importações brasileiras oriundas da Índia, verifica-se que a tendência geral foi de crescimento durante o período em análise, tendo evoluído de US\$ 271 milhões em 2000 para US\$ 6 bilhões em 2011. Mais especificamente, o valor importado cresceu sistematicamente desde 2003 (US\$ 485 milhões), com exceção do ano 2009 (US\$ 2,19 bilhões), quando o patamar foi semelhante a 2007 (2,16 bilhões), sendo que em 2010 (US\$ 4,2 bilhões) as importações já superaram o valor verificado em 2008 (US\$ 3,5 bilhões). Com efeito, justamente 2009 foi o único ano no qual o Brasil obteve um superávit expressivo no comércio com a Índia (US\$ 1,2 bilhão), resultado tanto de um aumento expressivo das exportações naquele ano, quanto de uma queda atípica das importações. Desde 2005, o Brasil apresentava déficits crescentes com a Índia, chegando a US\$ 2,88 bilhões em 2011.

⁵¹ STUENKEL, Oliver. The case for stronger Brazil-India Relations. *Indian Foreign Affairs Journal* Vol. 5, No 3, julho-setembro de 2010, p.290-304. Disponível em: http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2011/Stuenkel_2011_India-Brazil-Relations_IFAJ.pdf Acesso em: 28/04/2011.

⁵² Fonte dos dados de comércio entre Brasil e Índia (balança comercial, principais produtos exportados e importados): Sistema AliceWeb. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em janeiro de 2012.

Figura 2. Comércio Bilateral entre Brasil e Índia, 2000-2011



Fonte: MDIC/Alice Web.

No que diz respeito aos produtos exportados, tanto o Brasil quanto à Índia possuem pautas de exportação bastante concentradas. Com relação à pauta de exportação brasileira, o *óleo bruto de petróleo* representou 53% do total exportado em 2011, US\$ 1,7 bilhão. Em segundo lugar, ficou o *sulfeto de minérios de cobre*, cujo valor alcançou US\$ 419 milhões, correspondendo a pouco mais de 13% das exportações. O *óleo de soja em bruto* ocupou o terceiro lugar no ranking de principais produtos exportados, alcançando quase US\$ 165 milhões, cerca de 5% do total exportado. Vale ressaltar ainda a queda na participação na pauta do *açúcar em cana*, produto que em 2010 representou quase 27% do total exportado (mais de US\$ 850 milhões) e que em 2011 foi de aproximadamente US\$ 120 milhões, equivalente a apenas 3,8% da pauta.

Sobre a pauta de exportações indiana para o Brasil, em 2011 o *óleo diesel* correspondeu por 51,4% da pauta, chegando a um valor de mais de US\$ 3,1 bilhões e apresentando um aumento de participação significativo com relação a 2010, quando representou 41% da pauta. Destacam-se também diversos produtos têxteis, ainda que nenhum se sobressaia individualmente.

3.3. China

Desde a eclosão da crise financeira internacional, os líderes chineses declararam inequivocamente a posição da China contra mecanismos protecionistas em vários fóruns internacionais. O Presidente Hu Jintao se uniu aos outros líderes dos países membros do G20 no compromisso de não erguer

novas barreiras ao investimento ou ao comércio de bens e serviços, de não impor novas restrições de exportação nem implementar medidas para estimular a exportação inconsistentes com a OMC e corrigir prontamente quaisquer medidas neste sentido.⁵³

Em 2001, a China assinou o termo de entrada na organização, e para efetuar-la, a China teve de concordar em adotar medidas concretas para remover barreiras comerciais e em abrir seus mercados para empresas estrangeiras e seus produtos de exportação. Desde que se tornou um país-membro da OMC, a China viu suas estatísticas de comércio aumentarem expressivamente, sendo hoje o maior exportador mundial e o segundo maior *trader*, atrás apenas dos Estados Unidos.

A China continua intensificando sua busca por acordos bilaterais e regionais de livre-comércio, pois considera que tais acordos são complementares ao sistema de comércio multilateral. Apesar disto, as margens preferenciais oferecidas pela China ainda são pequenas e o comércio com parceiros de acordos de livre comércio ainda responde por uma parcela reduzida do seu comércio total.

Em âmbito regional, a China participa da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC); do Diálogo Ásia-Europa (ASEM); da estrutura de cooperação ASEAN+3 (Associação das Nações do Sudeste Asiático mais China, Japão e Coréia do Sul); e do Acordo Comercial Ásia-Pacífico (APTA, também conhecido como Acordo de Bangkok). Nos termos do Acordo Quadro sobre Cooperação Econômica Abrangente entre China e ASEAN de 2003, as partes concordaram em negociar o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio (CAFTA) no prazo de dez anos. O CAFTA, envolvendo o original ASEAN 6 (Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia) foi estabelecido em 2010⁵⁴, tendo sido oferecida flexibilidade até 2015 para o Camboja, Laos, Myanmar e Vietnã. Neste contexto, ASEAN e China concordaram em reforçar a cooperação econômica, por meio do reforço das atividades existentes e do

⁵³ WORLD TRADE ORGANIZATION. Trade Policy Review: Report by the secretariat. China. 2010. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp330_e.htm

⁵⁴ TONG, Sarah Y. & CHONG, Catherine Siew Keng, "CHINA-ASEAN FREE TRADE AREA IN 2010: A REGIONAL PERSPECTIVE", EAI Background Brief No. 519, 2010. Disponível em: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB519.pdf> Acesso em: 16/12/2011.

desenvolvimento de novos programas em cinco setores prioritários: agricultura, desenvolvimento dos recursos humanos, tecnologia da informação e da comunicação; de investimento; e de desenvolvimento da bacia do rio Mekong.

A participação do comércio da China com seus atuais parceiros em acordos de livre comércio bilaterais é responsável por uma parte pequena e declinante de seu comércio total; as exportações para estes países caíram de 19.6% em 2006 para 17,5% em 2009, e as importações oriundas destes reduziram-se de 4,6% em 2006 para 4,3% em 2009.⁵⁵ Com relação a outros acordos, é relevante citar ainda o Acordo Quadro em Comércio e Economia com a Austrália, em 2003; a declaração conjunta com a União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês), em 2004; o Acordo Quadro em Economia, Comércio, Investimento e Cooperação Tecnológica com o Conselho de Cooperação do Golfo, também em 2004; o início das negociações para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio com a Islândia, em 2006; com a Noruega, em 2008; e com a Costa Rica em 2009. Ademais, em janeiro de 2011 a China iniciou negociações de um Acordo Quadro em Cooperação Econômica com o Taipei Chinês. Estudos de viabilidade recentes apontam para potenciais negociações de Acordos de Livre Comércio com a Índia, com a Coreia e com a Suíça.

Em matéria de relações institucionalizadas entre China e Brasil, podemos citar, como uma primeira aproximação em nível comercial, o acordo, assinado em 1978 que estabeleceu a cláusula de Nação mais Favorecida nas trocas comerciais entre Brasil e China, além de objetivar um aumento de tal intercâmbio. Em 1984, foi adicionado um protocolo a esse acordo, com o intuito de estimular a consecução dos termos previstos no acordo de 1978. Mais recentemente, em 2004, os dois países concluíram um *Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Matéria de Comércio e Investimento*, no qual o Brasil reconheceu a China como economia de mercado. Além disso, firmaram compromissos de fortalecer a cooperação nas áreas de inspeção e regulação fitossanitária, para garantir o acesso dos produtos brasileiros ao

⁵⁵ WORLD TRADE ORGANIZATION. Trade Policy Review: Report by the secretariat. China. 2010. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp330_e.htm. O Acordo de Livre Comércio com o Peru foi assinado em abril de 2009 e deve entrar em vigor no decorrer de 2010.

mercado chinês e vice-versa. Nesse sentido, recentemente foram celebrados alguns protocolos sobre quarentena animal e condições para a exportação desses produtos.⁵⁶

No que diz respeito à evolução recente das relações de comércio entre Brasil e China, pode-se identificar três períodos distintos.⁵⁷ O primeiro, entre 2000 e 2003, é caracterizado pela intensificação de saldos favoráveis ao Brasil – já que, de um déficit da ordem de US\$ 136 milhões, o Brasil passou a ter um superávit de mais de US\$ 2 bilhões. Nessa etapa, as exportações brasileiras para a China passaram de pouco mais de US\$ 1 bilhão para US\$ 4,5 bilhões, ao passo que as importações provenientes da China passaram de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 2,1 bilhões.

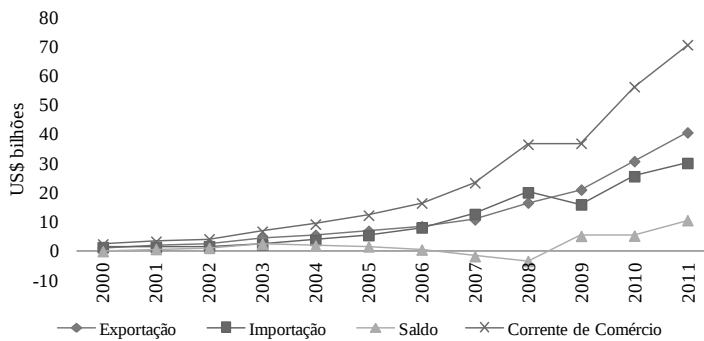
Nada obstante, essa trajetória foi interrompida em 2004, quando o Brasil reduziu seu superávit para US\$ 1,7 bilhão, movimento que se aprofundou até 2008, ano em que o Brasil acumulou um déficit de US\$ 3,5 bilhões. Vale destacar, que entre 2004 e 2008 verificou-se um intenso aumento da corrente de comércio entre os dois países. Por um lado, as exportações brasileiras foram de US\$ 5,4 bilhões para US\$ 16,5 bilhões e, por outro, as importações oriundas da China passaram de US\$ 3,7 bilhões para US\$ 20 bilhões.

No último triênio, o saldo comercial voltou a ser amplamente favorável ao Brasil: aproximadamente US\$ 5 bilhões em 2009 e 2010, e US\$ 11,5 bilhões em 2011. Nesse período, as exportações brasileiras passaram de US\$ 21 bilhões em 2009 para US\$ 44,3 bilhões em 2011 e as importações provenientes da China passaram de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 32,7 bilhões. Como resultado, a corrente de comércio entre os dois países passou de US\$ 2,3 bilhões em 2000 para US\$ 77,1 bilhões em 2011, sendo que, a partir de 2009, a China se tornou o principal destino das exportações do Brasil. O gráfico a seguir demonstra a evolução do comércio bilateral entre os dois países:

⁵⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) – Atos bilaterais assinados com a China. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/bichina.htm> . Acesso em 18/10/2010.

⁵⁷ Fonte dos dados de comércio entre Brasil e China (balança comercial, principais produtos exportados e importados): Sistema AliceWeb. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em janeiro de 2012.

Figura 3. Comércio Bilateral entre Brasil e China, 2000-2011



Fonte: MDIC/Alice Web.

Com relação às pautas de exportação de cada país, o Brasil apresenta um rol bastante concentrado, com destaque para três produtos: o minério de ferro, a soja em grão e o óleo bruto de petróleo, que representaram mais de 75% das vendas externas brasileiras para a China em 2011. De fato, a estrutura exportadora da indústria chinesa e o aumento da renda média naquele país parecem ter contribuído para que as importações da China se concentrem em *commodities* metálicas e agrícolas.⁵⁸ Em 2011, o *minério de ferro não aglomerado* foi o produto mais exportado para a China, representando 40,6% da pauta. Considerando o *minério aglomerado* e o *não aglomerado*, este valor sobe para 44,7% das exportações brasileiras à China, totalizando cerca de US\$ 19,8 bilhões. Em segundo lugar, estão os *grãos de soja*, com 24,7% do total (US\$ 10,9 bilhões). Conforme mencionado anteriormente, outro produto de destaque é o *óleo bruto de petróleo*, que em 2011 representou 11% do total da pauta (US\$ 4,9 bilhões).

Por outro lado, a pauta de exportações da China para o Brasil é consideravelmente diversificada. Com efeito, a soma dos 100 principais produtos exportados não chega a representar 50% do total das exportações. Mais do que isso, vale destacar que exportações chinesas ao Brasil são compostas por

⁵⁸ Boletim Regional do Banco Central do Brasil, *Trajetória do Comércio Externo com a China – 2000 a 2010*, abril 2011. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2011/04/br201104b1p.pdf>. Acesso em 26/12/2010.

produtos de alta tecnologia, ou seja, com alto valor agregado. Dessa forma, Acioly, Pinto e Dutra (2011) verificam que a concentração das exportações brasileiras, aliada à desconcentração das chinesas, a despeito de posicionar o Brasil como superavitário na relação bilateral, coloca-o diante da possibilidade de paralisia na condição de exportador de *commodities*.⁵⁹ Em 2011, os três principais produtos importados da China foram *outras partes para aparelhos receptores radiodifusão, televisão, etc.* (US\$ 1,3 bilhão, 4,2% da pauta), *outras partes para aparelhos de telefonia/telegrafia* (US\$ 643 milhões, 2%) e *terminais portáteis de telefonia celular* (US\$ 592 milhões, 1,8%).

3.4. África do Sul

A África do Sul é um país adepto do multilateralismo e tem desempenhado um papel ativo no GATT/OMC, inclusive nas negociações em curso da Agenda de Desenvolvimento de Doha (DDA, sigla em inglês), na qual representa um membro chave de várias configurações sob as áreas de negociação agrícola e de Acesso aos Mercados Não Agrícolas (NAMA, sigla em inglês).

Um novo Acordo da União Aduaneira da África Austral (o acordo SACU de 2002) entrou em vigor em 2004 prevendo uma maior harmonização de políticas em diversas áreas. Os países da SACU são membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e têm acordos preferenciais de comércio com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, na sigla em inglês) e com o MERCOSUL. Os países da SACU são elegíveis para tratamento preferencial não recíproco sob o Sistema Generalizado de Preferências (SGP) e sob o *US African Growth and Opportunity Act* (AGOA). Para uma política comercial mais harmonizada, os membros da SACU concordaram em negociar novos acordos comerciais preferenciais como grupo. Eles estão finalizando negociações quanto a acordos de parceria econômica com a Comunidade Europeia.⁶⁰

⁵⁹ ACIOLY, L.; CINTRA, M.; & PINTO, E. *As relações bilaterais Brasil-China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

⁶⁰ World Trade Organization, "Trade Policy Review – SACU members (Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland: Report by Secretariat". Genebra, 2009, p. vii-viii. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp322_e.htm. Acesso em: 10/12/2010.

Durante 2008, os Estados membros da SACU e do MERCOSUL concluíram negociações quanto a um acordo de comércio preferencial (PTA, na sigla em inglês). O novo PTA substituiu o anterior, assinado em 2004, baseado no entendimento entre a SACU e o MERCOSUL quanto à conclusão de seu acordo de complementação econômica. O PTA ainda não foi notificado à OMC.⁶¹

A África do Sul tem uma série de acordos comerciais bilaterais (como com Malawi e Zimbábue⁶²). O mais relevante é o Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (TDCA, na sigla em inglês), concluído em 1999 com a Comunidade Européia (CE), seu principal parceiro comercial e fonte de IDE, que prevê a liberalização assimétrica do comércio entre as duas partes, com o intuito de formar uma área de livre comércio em 2012.

Os produtos sul-africanos são elegíveis para preferências não recíprocas, incluindo tarifas mais baixas ou quotas de tarifas preferenciais sob o AGOA dos EUA e os regimes de SGP da CE, assim como do Canadá, Japão, Noruega, Suíça e Estados Unidos.⁶³ É relevante ressaltar que, de acordo com o site do MDIC do Brasil, o Acordo de Preferência Comercial entre a SACU e o MERCOSUL ainda não entrou em vigor.⁶⁴ A África do Sul também faz parte do IBAS.⁶⁵ Quanto às relações comerciais estabelecidas entre Brasil e África do Sul, não há maiores envolvimento institucionalizados bilateralmente, ficando os acordos restritos ao nível multilateral, como no caso do IBAS e do acordo de preferência comercial entre a SACU e o MERCOSUL.

A corrente de comércio entre Brasil e África do Sul aumentou sistematicamente entre 2000 e 2008, passando de US\$ 529 milhões para US\$ 2,5

⁶¹ World Trade Organization, “Trade Policy Review – SACU members (Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland: Report by Secretariat”. Genebra, 2009, p. 14-15. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp322_e.htm Acesso em: 10/12/2010.

⁶² Para uma descrição do tratamento de tarifa preferencial para Moçambique, ver OMC (1998).

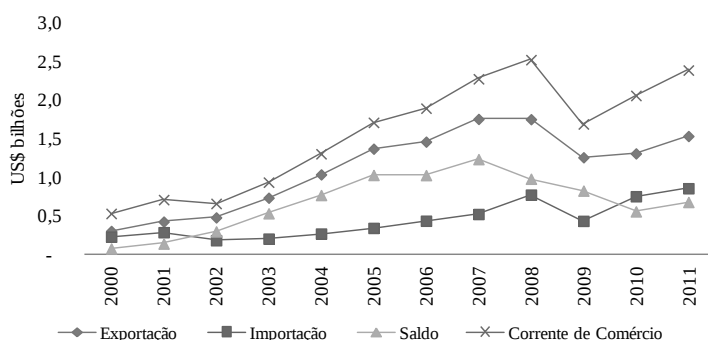
⁶³ World Trade Organization, “Trade Policy Review – SACU members (Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland: Report by Secretariat”. Genebra, 2009, p. 293. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp322_e.htm Acesso em: 10/12/2010.

⁶⁴ Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), “Acordo MERCOSUL/SACU”. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576> Acesso em: 15/12/2010.

⁶⁵ IBSA Trilateral Official Website. About IBSA. Disponível em: <http://www.ibsa-trilateral.org/> Acesso em: 15/12/2010.

bilhões.⁶⁶ Em 2009, essa trajetória foi interrompida, caindo para US\$ 1,7 bilhão, mas voltando a crescer no biênio seguinte, fechando em US\$ 2,6 bilhões em 2011. Similarmente, as exportações do Brasil para África do Sul evoluíram positivamente entre 2000 (US\$ 302 milhões) e 2007 (US\$ 1,7 bilhão), caindo levemente em 2008 e mais acentuadamente em 2009 (US\$ 1,2 bilhão), retomando o crescimento em 2010 (US\$ 1,3 bilhão) e em 2011 (US\$ 1,7 bilhão). Com relação às importações provenientes da África do Sul, as mesmas apresentaram variação positiva entre 2002 (US\$ 181 milhões) e 2008 (US\$ 774 milhões), reduzindo-se para US\$ 433 milhões em 2009, mas recuperando-se em 2010 (US\$ 753 milhões) e em 2011 (US\$ 911 milhões), quando foi atingido o maior valor no período analisado. Finalmente, vale destacar que o comércio bilateral Brasil-África do Sul é caracterizado por recorrentes saldos favoráveis ao Brasil. Em 2011, o superávit brasileiro foi de US\$ 768 milhões, superior ao do ano anterior (US\$ 556 milhões), mas inferior à média de US\$ 1 bilhão verificada no período 2005-2008.

Figura 4. Comércio Bilateral entre Brasil e África do Sul, 2000-2011



Fonte: MDIC/Alice Web.

Sobre as exportações do Brasil com destino ao país africano, a pauta é relativamente diversificada, sendo que, em 2011, por exemplo, os 10 principais

⁶⁶ Fonte dos dados de comércio entre Brasil e África do Sul (balança comercial, principais produtos exportados e importados): Sistema AliceWeb. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em janeiro de 2012.

produtos responderam por aproximadamente 42% do montante total de exportações. O produto líder foi *pedaços e miudezas de frango congelado*, representando 11,5% do total, equivalente a aproximadamente US\$ 192 milhões. Em segundo lugar ficaram os *veículos automotores com motor a explosão e carga máxima de 5 toneladas*, com 6,5% do total, equivalente a pouco mais de US\$ 109 milhões. O terceiro produto mais exportado em 2011 foram os *tratores rodoviários para semi-reboques*, que representaram quase 6% do total, US\$ 96,8 milhões.

No que tange às importações brasileiras originárias da África do Sul, a *hulha antracita não aglomerada* foi o principal produto importado, respondendo por quase 13% do total, equivalente a aproximadamente US\$ 116 milhões. Em seguida ficaram os *motores de explosão para veículos*, com quase 8% do total, cerca de US\$ 71 milhões. Em terceiro lugar ficaram o *paládio em formas brutas ou em pó*, correspondendo por 6,1% do total, aproximadamente US\$ 56 milhões.

4. CONCLUSÕES

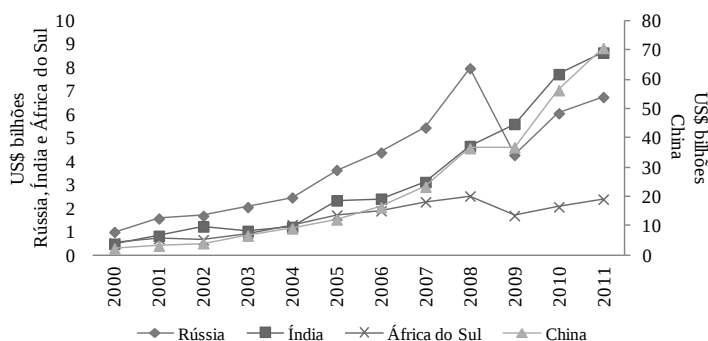
Desde 2001, quando o termo BRIC foi cunhado, é notável a evolução do papel desempenhado por estes países tanto na economia internacional quanto na arena política. De fato, nos últimos dez anos, Brasil, Rússia, Índia e China contribuíram com mais de um terço do crescimento do PIB mundial, ao mesmo tempo em que passaram a representar quase um quarto da economia mundial, contra um sexto em 2001 (em termos de Paridade de Poder de Compra – PPP, na sigla em inglês). Embora tenha números mais modestos, África do Sul é uma das economias mais importantes do continente africano, tendo ingressado oficialmente no agrupamento em abril de 2011, no encontro de líderes dos BRICS, em Sanya, na China.

Por outro lado, verifica-se que a crise internacional tem contribuído para acentuar ainda mais a posição das economias emergentes, na medida em que, de modo geral, esses países experimentaram impactos reais e financeiros mais tênues do que as economias avançadas, recuperando suas trajetórias prévias de crescimento com relativa brevidade.

Por fim, analisando de uma maneira global o comércio bilateral do Brasil com os demais países do BRICS, pode-se apontar a existência de algumas

tendências gerais. A primeira – e talvez a mais evidente – é o grande crescimento nos índices de intercâmbio comercial entre o Brasil e esses países na última década, conforme ilustra o gráfico a seguir.

Figura 5. Comércio Bilateral entre o Brasil e os demais BRICS, 2000-2011



Fonte: MDIC/Alice Web.

A segunda é o superávit que o Brasil possui nesses envolvimento bilaterais – aqui, o comércio com a Índia aparece como exceção, vide o déficit que o Brasil apresenta. A terceira é a concentração da pauta de exportação do Brasil em poucos produtos, regra geral de origem agrícola ou mineral, ou seja, com baixo valor agregado – a exceção, dessa vez, é a pauta de exportação à África do Sul, relativamente diversificada. A quarta e última tendência observada é a rápida recuperação do comércio bilateral depois de 2009. No caso da Índia, o comércio não chegou a cair; no caso da China, o mesmo permaneceu estagnado em 2009 e voltou a crescer no biênio seguinte; finalmente, nos casos da África do Sul e da Rússia, ambos caíram em 2009, ainda que o comércio bilateral entre Brasil e África do Sul já tenha praticamente recuperado o nível de 2008 ao passo que o com a Rússia ainda não.

Em suma, nossos resultados sugerem que o comércio bilateral entre o Brasil e os demais BRICS, os quais não são caracterizados como parceiros comerciais tradicionais, vem assumindo uma importância crescente. Tendo em mente os limites desta pesquisa, pode-se argumentar que a tendência de

fortalecimento dos países emergentes parece estar se expressando também no comércio internacional de mercadorias entre o Brasil e os demais BRICS.

REFERÊNCIAS

- “The Key Indicators for Asia and the Pacific 2010” Disponível em: http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2010/Country.asp. Acesso em novembro de 2010.
- ACIOLY, L.; CINTRA, M.; & PINTO, E. *As relações bilaterais Brasil-China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.
- AEO- African Economic Outlook. South Africa Overview, 2011. Disponível em: <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/southern-africa/south-africa/>. Acesso em dezembro de 2011.
- Africa Can...End Poverty*, World Bank blog. Disponível em: <http://blogs.worldbank.org/africacan/the-impact-of-the-financial-crisis-on-south-africa>. Acesso em 14 de dezembro de 2010.
- BHATIA, Rajiv. *BRICS set to outshine IBSA?*. The Hindu, 30 de abril de 2011. Disponível em: <http://www.hindu.com/2011/04/30/stories/2011043055861200.htm> Acesso em: 29/04/2011
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Intercâmbio Comercial do Agronegócio*. 2010. Disponível em: www.braziltradenet.gov.br/.../PUBIntercambioAgronegocioP.pdf Acesso em: 05/04/2011
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE). *Atos bilaterais assinados com a China*. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/bichina.htm> Acesso em: 18/10/2010.
- CANUTO, O., GIUGALE, M (Editors). *The Day After Tomorrow: a handbook on the future of economic policy in the developing world*. Washington, DC: The World Bank, 2010.
- CIA World Factbook, 2011. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html> Acesso em dezembro de 2011.
- CUNHA, André. Crescimento e Internacionalização na China: Impactos Potenciais na América Latina Área 18. *Brasil e América Latina no Capitalismo Contemporâneo*. Sessões Ordinárias. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/2_congresso/804_1a06ce240cf45c98fd5dbb1acf79c838.pdf Acesso em: 15/12/2011.
- EAC- Economic Advisory Council to the Prime Minister. Economic Outlook for 2010/11. Disponível em: <http://eac.gov.in/reports/ecoout1011.pdf>, Acesso em dezembro de 2011.
- EL-ERIAN, M. *When Markets Collide: investment strategies for age of global economic change*. New York, McGraw Hill, 2009.

- Ernest & Young. *Doing Business in India*. Gurgaon, 2010, pg 19. Disponível em: http://www.ibef.org/download/Doing_business_in_India_240510.pdf Acesso em 25 de abril de 2011.
- European Council, "UE-Rússia: Parceria estratégica no bom caminho". Disponível em: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-russia-strategic-partnership-on-track.aspx?lang=pt>. Acesso em: 16/12/2011.
- FMI. World Economic Outlook, 2011. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/weoselser.aspx?c=534&t=1>. Acesso em 27 de abril de 2011.
- GROSS, B. *On the "Course" to a New Normal*. Investment Outlook, September. PIMCO, 2009. Disponível em: <http://www.pimco.com/LeftNav/Featured+Market+Commentary/IO/2009/Gross+Sept+On+the+Course+to+a+New+Normal.htm> (acesso em janeiro de 2012).
- GRYNBERG, Roman, "Towards a developmental SACU", MmegiOnline. Disponível em: <http://www.mmegi.bw/index.php?sid=4&aid=632&dir=2011/July/Friday29> Acesso em: 16/12/2011.
- MORRINSON, Wayne M. Congressional Research Service- China's Economic Conditions, 2011. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33534.pdf>. Acesso em dezembro de 2011.
- NASSIF, André. *Brasil e Índia frente à crise econômica global*. BNDES, 2009. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/td/TD-110.pdf Acesso em 27 de abril de 2011.
- National Bureau of Statistics of China, "China Statistical Yearbook 2007" Disponível em: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2007/indexeh.htm>, capturados em fevereiro de 2009
- SERBANK. Forecast of Russian Economy Development for 2010-2011 and 2012-2013, julho de 2010. Disponível em: http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/Review_forecast_2010_2013_en.pdf. Acesso em dezembro de 2011.
- SPENCE, M. *Emerging Financial Markets after the Global Financial Crisis*. PIMCO Viewpoints, August. PIMCO, 2009. Disponível em: <http://www.pimco.com/LeftNav/Viewpoints/2009/Emerging+Financial+Markets+Spence+August.htm> (acesso em janeiro de 2012).
- STUENKEL, Oliver. The case for stronger Brazil-India Relations. *Indian Foreign Affairs Journal*, vol. 5, n. 3, p. 290-304, julho-setembro de 2010. Disponível em: http://www.gppi.net/fileadmin/media/pub/2011/Stuenkel_2011_India-Brazil-Relations_IFAJ.pdf Acesso em: 28/04/2011.
- TONG, Sarah Y. & CHONG, Catherine Siew Keng, "CHINA-ASEAN FREE TRADE AREA IN 2010: A REGIONAL PERSPECTIVE", EAI Background Brief No. 519, 2010. Disponível em: <http://www.eai.nus.edu.sg/BB519.pdf> Acesso

em: 16/12/2011.

UNDP, Human Development Report- Sustainability and Equity: A Better Future for All, 2011. Disponível em: <http://hdrstats.undp.org/images/explanations/RUS.pdf>. Acesso em dezembro de 2011.

WHITE AND WILLIAMS, China's Economy in 2011, 2011. Disponível em: <http://www.whiteandwilliams.com/resources-alerts-9.html>. Acesso em dezembro de 2011.

WORLD BANK. China Overview, 2011. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>. Acesso em dezembro de 2011.

WORLD BANK. India Country Overview, 2011. Disponível em: <http://www.worldbank.org.in/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/INDIAEXTN/0..contentMDK:20195738~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:295584,00.html>. Acesso em dezembro de 2011.

WORLD BANK. South Africa: Country Brief, 2010. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SOUTHAFRICAEXTN/0..menuPK:368086~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:368057,00.html>. Acesso em dezembro de 2011.

World Development Indicators 2010, tabela especial da China, Disponível em: (<http://data.worldbank.org/country/china>, acesso em novembro de 2010.

World Economic Outlook, April 2011. Disponível em: (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/index.htm>, acesso em abril de 2011.

World Trade Organization, “*Trade Policy Review – SACU members (Botswana, Lesotho, Namibia, South Africa and Swaziland: Report by Secretariat*”. Genebra, 2009, p. 281. Disponível em: http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp322_e.htm Acesso em: 10/12/14

WTO - World Trade Organization, Trade Profiles 2010. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/trade_profiles10_e.pdf. Acesso em 26 de abril de 2011.

Fontes Primárias

Sistema Alice Web (<http://alice.desenvolvimento.gov.br/>)

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (<http://www.mdic.gov.br/>)

Folha de São Paulo (<http://www.folha.uol.com.br>)

Portal Agronline (<http://agronline.com.br/>)

Portal Rural Br Pecuária (<http://pecuaria.ruralbr.com.br/>)

Apex-Brasil (<http://www.apexbrasil.com.br/>)

RESUMO

Este artigo analisa o impacto da crise internacional atual nas relações comerciais do Brasil com os demais países dos BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul). A metodologia consistiu em análise de documentos e relatórios de governos e organizações internacionais sobre comércio internacional. Para realizar a análise, primeiramente, é apresentado um panorama das características gerais das economias desses quatro parceiros comerciais, especialmente no que tange aos reflexos da crise internacional em cada uma delas. Em seguida, analisam-se as relações comerciais de cada país com o Brasil na última década. Os resultados obtidos sugerem que o comércio bilateral entre o Brasil e os demais BRICS, os quais não são caracterizados como parceiros comerciais tradicionais, tem assumido uma importância crescente.

PALAVRAS-CHAVE

BRICS; Crise; Comércio.

A MÍDIA E A POLÍTICA EXTERNA NO BRASIL DE LULA

Guilherme Stolle Paixão e Casarões¹

Introdução

A interação entre a mídia de massas e a política externa no Brasil sempre foi delicada, tênue na maioria das vezes, mas nunca sem significado. Tornou-se comum dizer que, devido ao monopólio virtual que o Ministério das Relações Exteriores brasileiro (Itamaraty) desfrutou sobre a elaboração da política externa desde os primeiros dias de seu chanceler mais importante, Barão do Rio Branco (1902-1912), um debate público sobre as metas e estratégias do país nunca realmente ocorreu (Cheibub, 1985; Lima, 2000; Faria, 2008). Ao invés disso a diplomacia tem sido, de longe, uma das questões públicas mais indisputadas de todo o século XX, tendo sobrevivido a dois longos períodos autoritários e várias agitações políticas. Quando o primeiro presidente civil foi eleito no início de 1985, após duas décadas de regime militar, diz-se que ele decidiu manter a política externa intocada, pois ela representava um consenso supra-partidário que tinha tido sucesso em avançar o desenvolvimento (Ricupero, 2001).

Só recentemente alguns estudos revelaram o papel da opinião pública e da mídia de massas nos tempos em que os objetivos da política externa estavam sujeitos a controvérsia (Manzur, 1999; 2009; Franco, 2009; Ferreira, 2009). O que esses trabalhos sugerem é que o debate público acerca dos objetivos de política externa se torna mais intenso a medida que a polarização dentro do

¹ Professor dos cursos de graduação em Relações Internacionais das Faculdades Integradas Rio Branco (FIRB) e Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e do curso de pós-graduação (lato sensu) em Relações Internacionais da FAAP. (casaroes@gmail.com)

Itamaraty se torna saliente. Embora essa relação pareça óbvia a início, ela não é tão direta por dois motivos. Primeiro, o forte *esprit de corps* que marca o serviço diplomático brasileiro não permite que divergências no Ministério das Relações Exteriores cheguem a conhecimento público (Cheibub, 1985; Barros, 1986). É por isso que a identificação de grupos e vertentes ideológicas diferentes entre os diplomatas sempre foi uma tarefa difícil, tendo apenas recentemente recebido atenção acadêmica sistemática (Saraiva, 2010; Casarões, 2012). Em qualquer caso, podemos considerar que a polarização - no sentido de que estes grupos ideologicamente divergentes vêm a existir e, eventualmente, coexistir - é muito mais recorrente do que debate em si.

Em segundo lugar, esse debate não é genuinamente público. Quando ele ocorre, é realizado através das mãos de políticos (que atacaram, por vezes ferozmente, as posições nacionalistas de Getúlio Vargas e João Goulart) ou os próprios diplomatas (como no caso do embaixador Roberto Campos contra as principais linhas terceiro-mundistas da diplomacia de Figueiredo no início da década de 1980). Acadêmicos, empresários, ou jornalistas estão geralmente à margem desta discussão, que teve nos jornais e nas revistas o seu campo de batalha mais ativo. Estritamente falando, no entanto, ela praticamente não atingiu o público em geral, na medida em que a política externa não envolvia questões distributivas diretas ou possuía qualquer apelo político ou eleitoral.

É justo assumir que a década de 1990 representou uma grande mudança na relação entre mídia de massas, opinião pública, e política externa. O novo cenário democrático, consolidado pela Constituição de outubro de 1988, tem aumentado progressivamente a participação em assuntos estrangeiros de uma sociedade civil crescentemente ativa. Medidas de liberalização econômica, tomadas pelos presidentes Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, no início dessa década, ajudaram a aumentar o caráter distributivo da política externa. Quando Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em janeiro de 2003, ele decidiu tornar as relações externas do Brasil tanto um instrumento para o desenvolvimento quanto uma fonte de prestígio - internamente e no exterior. Nunca antes a política externa estivera tão perto da vida quotidiana dos cidadãos. Ela também se tornou uma fonte de descontentamento (e uma oportunidade) para oposição ao governo Lula. De embaixadores aposentados a estudiosos de renome, de políticos a jornalistas, críticos frequentemente

apareceram nas páginas de jornais e revistas, em artigos e editoriais de opinião, ressaltando gafes e enganos do governo em assuntos estrangeiros.

Este artigo analisa esta nova relação, à luz de duas tendências concomitantes: a pluralização dos atores com interesses na política externa; e uma diplomacia presidencial ativa (Cason e Power, 2009). Argumentamos que, mais do que apenas um campo de batalha de ideias, os veículos de mídia mais proeminentes do Brasil têm desempenhado um papel ativo contra a política externa de Lula, embora eles tivessem uma capacidade limitada de definição de agenda. Para este fim, o texto será dividido em quatro seções. A primeira trata dos recentes desenvolvimentos na elaboração da política externa brasileira, e procura entender como a introdução de novos atores e instituições afetou o equilíbrio político por trás das relações exteriores do país. A segunda fornece uma visão geral das estratégias da política externa do governo Lula e sua relação com a diplomacia presidencial. A terceira apresenta alguns dados sobre o comportamento de dois jornais selecionados, *Folha de São Paulo* (FSP) e *O Estado de São Paulo* (OESP), sobre temas de política externa. A quarta e última seção compara as reações da mídia com as relações do Brasil com os Estados Unidos, mais especificamente no que diz respeito às negociações acerca da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e alguns aspectos da cooperação Sul-Sul brasileira, e discute os resultados mais relevantes.

Tendências contemporâneas na política externa brasileira: pluralização e presidencialização

O Brasil é, em retrospectiva, uma das potências médias do final do século XX que têm demonstrado grande continuidade em suas relações exteriores. Isso é verdade pelo menos para o período de 1930 a 1990, quando o país ostensivamente usou sua política externa a fim de atingir os objetivos do desenvolvimento nacional (Lima, 1994; Cervo e Bueno, 2002). As estratégias de desenvolvimento certamente variaram, oscilando entre uma posição pró-EUA, dependente de capital estrangeiro, como nos governos de Eurico Dutra (1946-1950) ou Castello Branco (1964-1967), e um modelo terceiro-mundista e nacionalista, como na ‘política externa independente’ de Jânio Quadros e João Goulart ou no ‘pragmatismo responsável’ de Ernesto Geisel (1974-1979). No

entanto, a íntima relação entre o Estado desenvolvimentista e suas estratégias de política externa foi relativamente constante ao longo dos anos.

Os valores diplomáticos do país, princípios e métodos essencialmente também permaneceram os mesmos. Isto é devido ao forte legado do Barão do Rio Branco, que é creditado como tendo introduzido uma diplomacia baseada no Estado de direito, no máximo respeito pela soberania nacional, na solução pacífica de controvérsias, e no multilateralismo - conhecido em seus dias como “diplomacia parlamentar” (Lafer, 2001). O sentimento de unidade corporativa construído por Rio Branco durante o seu mandato de uma década como Ministro das Relações Exteriores e o mito em torno de sua imagem que emergiu após sua morte, contribuíram para o que é conhecida como uma das mais estáveis e coerentes instituições na política brasileira, e um dos mais reconhecidos serviços diplomáticos até hoje (Cheibub, 1985; Barros, 1986).

Apesar da longevidade de valores, métodos e objetivos, a política externa brasileira passou por grandes mudanças desde o início da Nova República, em meados dos anos 1980. Estas mudanças se tornaram mais evidentes ao longo da década seguinte, com sérios impactos sobre a elaboração da política externa, tanto a nível de formulação quanto de implementação. Neste sentido, a abertura democrática que caracterizou o novo momento político do Brasil teve dois resultados importantes: em primeiro lugar, ela criou demandas por transparência e por prestações de contas a nível político que poderiam minar o ‘isolamento burocrático’ do Itamaraty (e, portanto, o seu monopólio sobre os assuntos estrangeiros) no longo prazo. Afinal, a própria excelência da diplomacia nacional repousava sobre um considerável grau de elitismo e proximidade. Em segundo lugar, foi pavimentado o caminho para a emergência de novos atores na sociedade civil que tinham algum interesse nos assuntos internacionais, desde sindicatos até ativista de direitos humanos e empresários, que também colocaram pressão sobre o Ministério das Relações Exteriores (Faria, 2008).

A liberalização do comércio também mudou a forma como a política externa era feita, e quem a fazia. A centralidade do comércio para as atividades diplomáticas do país já havia sido reconhecida no início de 1970, quando o Departamento de Promoção do Comércio foi criado como um ramo central do Ministério (Barros, 1986). Não obstante, somente com a abertura econômica promovida pelos presidentes ‘neoliberais’ Collor de Mello e Fernando Henrique

Cardoso a política externa se transformou em uma questão genuinamente distributiva. Alguns setores essenciais de negócios (como computadores ou automotivos), cuja competitividade era garantida pelo governo, teve que lidar com tendências como a globalização e a integração regional (Kingstone, 1999). Quanto mais salientes questões como regulação do comércio e reforma tarifária se tornavam, maior o envolvimento de outras agências federais, como o Ministério da Economia (Castelán, 2010), e de atores privados em políticas comerciais (Mancuso e Oliveira, 2006).

Em suma, a ascensão da democracia e das políticas orientadas para o mercado no Brasil impactou a elaboração da política externa de duas maneiras. A primeira e mais importante maneira é a *pluralização dos atores* que tem interesses em jogo nos assuntos diplomáticos. Do ponto de vista da sociedade, os sindicatos estavam especialmente preocupados com o desenvolvimento da integração regional, e fizeram um esforço para intervir nas negociações sobre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e na Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) (Vigevani e Mariano, 2005). Empresários compartilhavam semelhantes preocupações, especialmente quando a competitividade estava em risco. O setor automotivo, por exemplo, empurrou o Brasil na direção de disputas comerciais com a indústria argentina e com os países desenvolvidos na Organização Mundial do Comércio (OMC) (Veiga, 2005). Os partidos políticos, por sua vez, começaram a tentar aproveitar o potencial eleitoral das questões de política externa enquanto a liberalização do comércio se tornou uma peça central da agenda política (Oliveira e Onuki, 2010). Finalmente, um número de organizações não-governamentais puderam expressar suas demandas em áreas em que o Brasil se envolveu progressivamente, tais como a proteção ambiental (Lago, 2006) e os direitos humanos (Haddad, 2005).

Todos esses atores têm, em uma maior ou menor medida, suficiente poder político para definir a agenda nas suas respectivas áreas de interesse, ou pelo menos fazer pender a balança a seu favor. Existem outros agentes, no entanto, que não têm poderes de definir agendas, seja devido à falta de influência política, ou simplesmente porque os sua participação é limitada. A comunidade acadêmica e a mídia de massas geralmente caem nesta categoria. Apesar de serem importantes fontes de ideias e locais quintessenciais para o debate público, a sua relação com o Itamaraty é muitas vezes tênue, e na

maioria das vezes periférica (Fonseca Júnior, 2011). Por que, então, o papel da mídia mudou nos últimos anos?

É por isso que devemos entender a segunda tendência da política externa brasileira contemporânea, a *presidencialização*. A diplomacia presidencial é geralmente identificada com fortes chefes do Executivo, como nos Estados Unidos no pós-guerra ou na Quarta República francesa. Ela tornou-se uma realidade no Brasil no final da década de 1980, quando a credibilidade externa do país estava dolorosamente em jogo e a integração regional estava em movimento (Malamud, 2005), e cresceu de forma mais intensa nos anos Cardoso e Lula (Cason e Power, 2009). Isto é também devido ao aumento do multilateralismo e, seguindo-o, o advento da chamada ‘diplomacia de cúpula’ (Danese, 1999), em que o Brasil participou intensamente. Essa nova realidade diplomática, em que os presidentes são detentores ativos de interesses internacionais e as cúpulas internacionais multilaterais ocorrem com frequência, também alterou a relação entre a opinião pública, a mídia e a política externa. Enquanto a política externa estiver intimamente associada com o presidente, seus atos no exterior naturalmente recebem mais atenção da mídia, e a diplomacia é forçada a responder mais a opinião pública, o que também contribui para a politização de assuntos internacionais. Este parece ser precisamente o caso do Brasil de Lula, que iremos explorar a seguir.

As estratégias de política externa de Lula a política e o papel de um líder carismático

Quando Luiz Inácio Lula da Silva venceu a corrida presidencial em novembro de 2002, muitos setores da sociedade brasileira prenderam a respiração. Não obstante as promessas que Lula havia feito (como candidato), a fim de assegurar aos cidadãos, elites e mercados estrangeiros que nenhuma reversão econômica ou política aconteceria, alguns ainda duvidavam que um ex-metalúrgico e líder sindical e seu Partido dos Trabalhadores (PT) poderia manter a nação no seu rumo. Afinal, muitos esperavam um presidente despreparado liderando um governo ideológico (Vizentini, 2011) em tempos difíceis – interna e externamente.

O maior desafio que o recém-eleito presidente Lula teve de superar foi econômico e não político. Para se manter fiel a suas promessas - a maioria prometida em sua “Carta ao Povo Brasileiro”, publicada no início de 2002 - ele

decidiu abraçar a ortodoxia econômica. Ao empurrar as taxas de juros para o céu, o governo queria trazer a inflação para baixo e parar a desvalorização da moeda (Couto e Baia, 2004). Isto aprofundou a recessão por algum tempo, e as taxas de crescimento só se recuperariam pelo segundo ano de Lula no cargo. No entanto, tais movimentos permitiram que o Presidente gradualmente ganhasse a confiança dos cidadãos de classe média, empresários e dos mercados estrangeiros.

As medidas ortodoxas, no entanto, vieram com um preço. Muitos do seu próprio partido (e entre os seus apoiadores mais leais, tanto intelectuais quanto trabalhadores) rejeitaram o que eles chamaram de “triunfo da hegemonia neoliberal” (Boito Jr., 2003). Isto é provavelmente o motivo de Lula ter decidido dar uma guinada para a esquerda em duas áreas-chave de formulação de políticas: programas sociais (com o lançamento dos programas *Fome Zero* e *Bolsa Família* em 2003) e política externa. Com relação a este último, Almeida (2004: 162) salienta que a diplomacia é “a vertente da atividade governamental que mais se assemelha às antigas propostas e as diretrizes tradicionais do Partido dos Trabalhadores” no início do primeiro mandato de Lula. Além disso, “a inclusão da agenda social como um importante tópico de Relações Exteriores” foi uma importante inovação que também refletiu essa abordagem política única (Lima e Hirst, 2006).

‘Mudança’ era, na verdade, uma ideia que caracterizou a política externa do novo governo desde as eleições de 2002 (Vigevani e Cepaluni, 2007). Entre as propostas apresentadas na plataforma eleitoral de Lula estavam ‘defesa da soberania nacional’, ‘luta por uma ordem mundial radicalmente diferente’, ‘cooperação com potências emergentes, como China, Índia e África do Sul’, ‘fortalecimento do Mercosul’, e ‘rejeição da proposta da ALCA como ela é’ (Fortes, 2011). Embora alguns dos princípios que guiaram as relações internacionais do presidente Lula já tivessem sido evocados pelo seu antecessor um par de anos antes, eles assumiram uma nova face sob o governo do Partido dos Trabalhadores, com uma ênfase conceitual distinta (Almeida, 2004). Na verdade, o chanceler Celso Amorim fez um esforço para traçar uma linha entre a política externa de Cardoso e a do seu próprio governo, salientando a ruptura ao invés da continuidade, como declarou em seu discurso de posse: ‘temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante para as relações exteriores. *Não*

vamos fugir de um protagonismo engajado, sempre que houver necessidade de defender o interesse nacional e os valores que nos inspiram’ (Amorim 2011: 14, grifo nosso).

Em suma, podemos afirmar que as diretrizes da política externa do governo Lula, enquanto mantendo muitos dos princípios da diplomacia de Cardoso (como a busca de autonomia na elaboração da política externa, a necessidade de integração regional e a defesa da democracia na América do Sul), foram além o desejo de fazer do Brasil um ‘comerciante global’. A aspiração do novo governo foi de conduzir o país rumo a um papel internacional mais proeminente, de modo que ele poderia se tornar um ‘global player’ em assuntos mundiais. Para alcançar este objetivo, o presidente Lula adotou uma estratégia de ‘autonomia pela diversificação’, pela qual o país aderiria a ‘princípios e normas internacionais, por meio de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais e através de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc), tentando reduzir as assimetrias nas relações externas com os países poderosos’ (Vigevani e Cepaluni, 2007: 1313). Obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas foi, naturalmente, parte integrante desta estratégia (Hirst; Lima; Pinheiro 2010).

A ‘autonomia pela diversificação’ não excluiu a estratégia externa que prevaleceu ao longo da década anterior, a ‘autonomia pela participação’, orientada por valores e em direção a participação em regimes (liberais) internacionais (cf. Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003). A abordagem predominantemente ‘grociana’ da política mundial (Pinheiro, 2000), no entanto, foi substituída por uma mais ‘realista’, em que os valores ocidentais e liberais desempenharam um papel menor, e que permitiu que um pragmatismo econômico e político ocorresse. Tal realismo poderia ser observado em uma série de situações ao longo do governo Lula: o estabelecimento de alianças no mundo em desenvolvimento, especialmente com potências intermediárias, tais como o Fórum IBAS (Oliveira, Onuki e Oliveira, 2006; Vieira e Alden, 2011); o G20 comercial na Rodada de Doha da OMC (Vizentini, 2005; Carvalho, 2010) ou a iniciativa BRICS (Flemes, 2010); o esforço do país para obter a liderança regional na América do Sul (Malamud, 2011), e a relação estratégica com países desenvolvidos, principalmente com os Estados Unidos (Pecequillo, 2010).

Enquanto essas estratégias alcançaram diferentes graus de sucesso, todas podem ser entendidas como tentativas de afirmar o poder do Brasil no exterior e ganhar reconhecimento mundial. Além disso, elas combinaram um intenso trabalho diplomático com a imagem carismática do presidente Lula (e, em menor grau do ministro das Relações Exteriores Amorim). Ricupero (2010) apropriadamente chamou a política externa de Lula da Silva de ‘pessoal e intransferível’, salientando que a maioria de suas realizações dependeram de seu magnetismo e suas habilidades políticas. Da mesma forma, ele foi acusado pelos erros ou falhas diplomáticas que possam ter ocorrido. É por isso que a maioria dos ataques contra as relações internacionais brasileiras ao longo dos anos Lula não foram sempre direcionadas ao Itamaraty, mas ao próprio presidente, e para indivíduos e grupos cujas posições eram associadas a ele - como Marco Aurélio Garcia, Samuel Pinheiro Guimarães, e os membros do serviço diplomático que se identificavam com políticas nacionalistas, em detrimento das liberais-internacionalistas (Saraiva, 2010). O caso da *Folha* e do *Estado* parece particularmente interessante e será explorado na seção seguinte.

O papel dos veículos de impressão: como eles mudaram com relação à política externa?

Até o início dos anos 2000, os meios de comunicação eram ‘atores secundários’ nas questões de política externa. Eles raramente mostraram uma agenda própria. Na melhor das hipóteses, o que eles fizeram foi fornecer uma plataforma para que atores individuais, tais como políticos, empresários, e até mesmo diplomatas, pudessem expressar suas opiniões sobre acontecimentos ou decisões específicas que envolvessem o serviço diplomático. As linhas editoriais de jornais, independentemente do seu alinhamento (ou simpatia) com as ideologias políticas ou governos específicos, em geral deram pouca atenção à política externa.

Vamos considerar dois dos jornais mais importantes do Brasil, *Folha de São Paulo* e *O Estado de São Paulo*. Eles têm sido consistentemente classificados entre os cinco jornais que mais circulam no país, com uma média nacional de 250.000 exemplares diários para o *Estado* e 300.000 para a *Folha*

(Associação Nacional de Jornais, 2012)². Como Vieira de Jesus (2009) salienta, a *Folha de São Paulo* - jornal mais lido do país nas últimas duas décadas - foi provavelmente o primeiro a manifestar sistematicamente seus interesses nos resultados da política externa³. Durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, a maioria dos editoriais acusou o governo de não promover um interesse genuinamente “nacional” nas negociações da ALCA e Mercosul. Eles também criticaram a postura liberal do governo, que não conseguiu defender os interesses da indústria do país na OMC e que se aprofundara a dependência externa do Brasil (Vieira de Jesus, 2009). De fato, dos 63 editoriais publicados pela *Folha* sobre questões de política externa entre 1999 e 2002, a metade deles (32) continha algum grau de crítica direta, ao passo que apenas 5 (7,9%) foram abertamente favoráveis à diplomacia do governo⁴.

O concorrente mais proeminente da *Folha*, no rico estado de São Paulo, *O Estado de São Paulo*, publicou 64 editoriais sobre a política externa de FHC no mesmo período (1999-2002). Embora a proporção possa parecer semelhante, o conteúdo vai no sentido oposto. Não menos que 26 (40,6%) artigos pintaram um quadro elogioso do serviço diplomático, enquanto que apenas 8 (12,5%) foram críticos do governo. Em ambos os casos, o número considerável de artigos neutros (26 para a *Folha* e 34 para o *Estado*) reflete uma tendência de relatar ao leitor os desafios econômicos e diplomáticos enfrentados pelo governo FHC, sem nenhum compromisso aberto ideológico ou político.

² O jornal diário mais popular do Rio de Janeiro, *O Globo*, tem sido frequentemente classificado em segundo lugar entre os jornais de maior tiragem. Embora tenhamos recolhido muitos de seus editoriais e artigos de opinião, devido à falta de um banco de dados digital ou um sistema de busca eficiente, os dados não eram tão sólidos como em outros jornais. Essa é a única razão pela qual optamos por não utilizar *O Globo* nesta discussão, embora reconheçamos a importância do jornal e as eventuais distorções que o ‘viés da seleção’ possa ter causado.

³ Este é um movimento que começou no final da década de 1990 e foi consistente com a política editorial do jornal e diretrizes (*Folha de São Paulo*, 1997).

⁴ Nós adotamos uma classificação simples do conteúdo editorial: positivo, negativo e neutro. Nós classificamos como ‘positivo’ artigos que elogiaram o governo por uma decisão específica, ou para as orientações gerais de uma determinada política, ao longo de todo o texto ou em sua maior parte. ‘Negativo’ para os artigos que continham algum grau de crítica aberta contra a política externa do país ou seus formuladores básicos (o Presidente e/ou o Serviço Externo). ‘Neutro’ é aqui entendido como um comentário geral sobre os desafios enfrentados pelo Ministério das Relações Exteriores, sejam eles a nível das estratégias do país e/ou as transformações globais, sem um tom específico de crítica ou de cortesia.

Esse quadro fornece um início interessante para o nosso argumento. Se é correto supor que a política externa de Lula se afastou completamente da de seu antecessor - se deslocando de uma posição liberal-internacionalista para uma global nacionalista (Saraiva, 2010) – então compreender o comportamento da imprensa com a diplomacia do novo governo a partir de 2003 seria simplesmente uma questão de inverter os sinais. A *Folha* seria menos crítica e o *Estado* iria assumir o papel da oposição. No entanto, as coisas não saíram como o esperado: ambos os jornais levantaram a voz contra a política externa do presidente Lula, bem como contra o serviço diplomático, o ministro das Relações Exteriores, os resultados das estratégias brasileiras no exterior, a relação entre o PT e os objetivos de política externa, e assim por diante⁵.

O triunfo de Lula da Silva em 2002, portanto, levou a uma grande convergência de conteúdo na mídia de massa - *contra* o governo recém-eleito. Deve ficar claro que não aderimos ao conceito que foi chamado por alguns jornalistas e blogueiros de *Partido da Imprensa Golpista* (PIG), um rótulo que superestima de uma forma quase conspiratória, a capacidade dos meios de comunicação em massa em coordenar seus interesses políticos e editoriais. Em qualquer caso, pelo menos quando se trata de questões de política externa, pode-se notar um grau de semelhança crescente entre o que foi publicado na *Folha* e no *Estado* - não apenas em seus editoriais, mas também por seus colunistas permanentes e convidados. Muitas das ‘teses’ adiantadas pelos opositores do governo - como um ‘personalismo’ excessivo nos assuntos externos, um retrógrado terceiro-mundo e anti-americanismo, ou a presença indesejada de um ‘conselheiro especial’ na política externa, Marco Aurélio Garcia - foram reproduzidas, ou até mesmo criadas, pelos jornais.

Um simples olhar quantitativo nos editoriais publicados entre 2003 e 2010⁶, o que corresponde aos dois mandatos do presidente Lula, revela a tendência crítica na relação entre mídia e política externa. Em comparação com

⁵ Embora isso ultrapasse o escopo deste artigo, é importante mencionar que tal ‘onda de críticas’ contra a diplomacia do país também envolveu outros gigantes da mídia de massas, como *O Globo* (jornal diário com sede no Rio de Janeiro) e *Veja* (revista de notícias semanal mais lida do Brasil).

⁶ Utilizando os dados de pesquisa básica nos sites dos jornais (<http://www.folha.uol.com.br> e <http://acervo.estadao.com.br>), filtramos todos os editoriais de acordo com os seguintes critérios: (1) deve conter as palavras ‘diplomacia’ ou ‘Itamaraty’; (2) deve lidar diretamente com os aspectos da política externa brasileira, sejam eles a nível de elaboração de políticas, estratégias internacionais, ou ambas.

os 63 artigos que faziam referência à diplomacia nos últimos anos de governo de FHC, a *Folha de São Paulo* publicou 60 editoriais sobre política externa durante o primeiro mandato de Lula, e 70 durante os quatros últimos anos do mandato do Presidente. Como visto na Tabela 1, a variação é ligeira, seja dentro de um termo presidencial ou entre dois. Durante todo o governo Lula, o jornal tratou de assuntos diplomáticos mais ou menos em uma base de três semanas (uma média de 16.25 editoriais por ano). A média é praticamente a mesma do período 1999-2002 (15.75/ano). Se considerarmos que a ocorrência de questões de política externa em editoriais foi quase insignificante nos anos anteriores, os valores apresentados são significativos; por outro lado, eles sugerem que a *Folha* não tinha nenhum interesse especial na diplomacia de Lula - pelo menos não mais do que imediatamente antes.

Dados sobre editoriais trazidos por OESP mostram uma tendência diferente. Entre 1999 e 2002, o jornal publicara 64 artigos sobre assuntos diplomáticos. Este número aumentou nitidamente para 160 (um crescimento de 250%) no primeiro mandato de Lula, e chegou a 120 editoriais no período 2007-2010. Somente em 2003, o *Estado* emitiu 37 pareceres, em contraste com 5 em 1999 (e 9 em 1995 - primeiro ano de Fernando Henrique Cardoso no cargo). Durante a presidência de Lula, esses editoriais foram publicados três vezes por mês (ou 35 por ano), mais do que o dobro nos últimos quatro anos. Ao contrário de seu principal rival, *O Estado de São Paulo* demonstrou maior preocupação com a política externa de Lula da Silva.

Tabela 1 - Editoriais sobre política externa publicado na FSP e OESP, 1999-2010

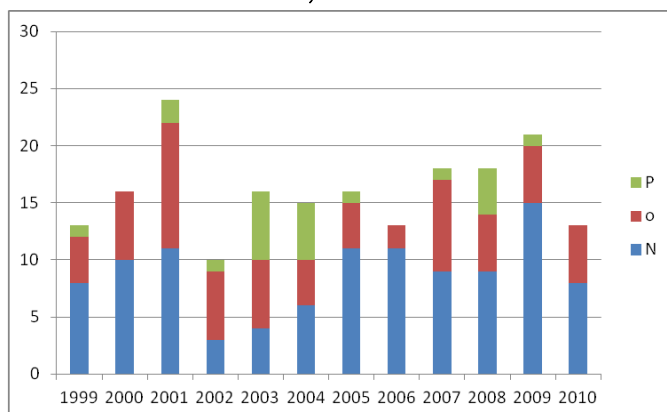
		Folha de São Paulo				O Estado de São Paulo			
		Negativo	Neutro	Positivo	Total	Negativo	Neutro	Positivo	Total
FHC 2	1999	8	4	1	13	1	0	4	5
	2000	10	6	0	16	2	3	8	13
	2001	11	11	2	24	1	12	7	20
	2002	3	6	1	10	6	13	7	26
Lula 1	2003	4	6	6	16	15	18	4	37
	2004	6	4	5	15	28	10	0	38
	2005	11	4	1	16	28	10	1	39
	2006	11	2	0	13	36	10	0	46
Lula 2	2007	9	8	1	18	19	12	2	33
	2008	9	5	4	18	7	12	0	19
	2009	15	5	1	21	24	9	1	34
	2010	8	5	0	13	25	8	1	34

Fonte: <http://folha.uol.com.br> e <http://acervo.estadao.com.br>. Dados compilados pelo autor.

Estes números, no entanto, são apenas parte da história. Temos de qualificar o conteúdo desses editoriais, a fim de obter uma visão mais específica de como a diplomacia foi retratada pela mídia de massa nos anos Lula. Como já foi sugerido, os comentários eram em sua maioria depreciativos em relação ao governo. A impressão geral é confirmada por uma análise mais próxima do que foi escrito e publicado. Dos 60 artigos emitidos pela FSP entre 2003 e 2006, pelo menos 32 eram explicitamente críticos da diplomacia de Lula (53,3%), enquanto apenas 12 elogiaram o Presidente ou seu serviço diplomático (20%). O caso do *Estado* contra o governo foi ainda mais duro: enquanto 107 dos 160 editoriais (66,9%) eram desfavoráveis à política externa, somente cinco comentários positivos (3,1%) foram emitidos durante todo o primeiro mandato de Lula.

O quadro não mudou muito no que se refere ao segundo mandato do presidente. Em um total de 70 editoriais, a *Folha* atacou o serviço diplomático ou suas decisões em 41 deles (58,5%). O número de artigos com observações elogiosas foi ainda menor do que nos anos anteriores, totalizando apenas seis (8,6%). A série histórica do comportamento do jornal é mostrada na Figura 1.

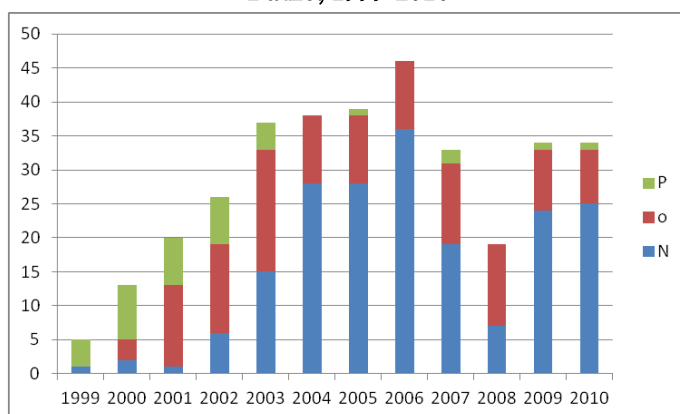
Figura 1 - Número de editoriais (por conteúdo), publicados pela *Folha de São Paulo*, 1999 -2010



P = positivo; o = neutro; N = negativo. Dados disponíveis em <http://folha.uol.com.br> e compilados pelo autor.

No caso do *Estadão*, a tendência seguiu o exemplo - de 120 comentários publicados pelo jornal, 75 foram dedicados a crucificar a política externa do país (62,5%), enquanto que somente quatro foram (moderadamente) laudatórios (3,3%). Os resultados agregados são mostrados na Figura 2.

Figura 2 - Número de editoriais (por conteúdo), publicado pelo *O Estado de São Paulo*, 1999-2010



P = positivo; o = neutro; N = negativo. Dados disponíveis em <http://acervo.estadao.com.br> e compilados pelo autor.

Avaliando o conteúdo dos editoriais: o que os jornais dizem?

Os jornais concordaram com aspectos positivos e negativos da política externa de Lula? Para responder isso, devemos nos voltar para o conteúdo temático dos editoriais, de modo a identificar em que medida as opiniões convergem para muitos temas de política externa. Muitos temas foram recorrentes nos anos Lula da Silva, tais como a diplomacia comercial na OMC ou a integração regional. A relação entre Brasil e líderes esquerdistas da América Latina, como Hugo Chávez, Fidel Castro, e Evo Morales, foi particularmente controversa. Na maioria deles, os jornais convergiram substancialmente, se não perfeitamente. Decidimos, no entanto, a escolha de dois tópicos principais que eram evidentes na mídia e englobam algumas das principais questões de política externa da época: (1) as negociações da ALCA e as relações bilaterais Brasil-EUA (eixo Norte-Sul); (2) a cooperação Sul-Sul com a China, África e Oriente Médio. Elas são significativas porque nos permitem comparar uma situação em que a imprensa concordou com uma na qual as opiniões se dividiram.

(1) a Alca e as relações Brasil-EUA

A ALCA apareceu em muitos comentários ao longo do primeiro par de anos do governo Lula. Isso tem a ver com a importância que as negociações sobre a integração hemisférica tomaram para o Brasil no início da década de 2000. A *Folha* deu um juízo globalmente positivo para a postura brasileira na mesa de negociação com os EUA, na medida em que o Ministério das Relações Exteriores não se rendeu à pressão para um acordo desfavorável. “É óbvio que o Itamaraty não deve confundir firmeza com intransigência, mas não deve aceitar que a negociação se torne um sinônimo de subserviência. Em linhas gerais, a política brasileira foi correta. Até agora, a mudança não parece ser necessária” (*A Alca que interessa*, 15 de outubro de 2003). O jornal expressa uma posição favorável à existência da zona de livre comércio, desde que não sejam colocados em risco os interesses dos setores econômicos do país. Isso só seria possível se o Brasil utilizasse sua influência política e liderança regional para contrabalançar os interesses americanos. “Os EUA querem implementar a Área de Livre Comércio das Américas já em 2005, e um acordo com a ALCA que não inclua o

Brasil seria menos da metade da ALCA. Mais do que isso, Lula também é um líder na América do Sul” (*Lula e Bush*, 21 de junho de 2003).

O *Estado*, por outro lado, condena a posição da diplomacia da nação com a ALCA. Ele afirma que a área de livre comércio é inegavelmente boa para o comércio brasileiro, e se mostra surpreso com as posições adotadas pelo Itamaraty. “O fracasso da Alca (...) não é do interesse do Brasil (...). Mas os tomadores de decisões de topo da diplomacia nacional parecem comprometidos com a derrubada das negociações hemisféricas” (*É preciso trabalhar pela Alca*, 01 de outubro de 2003). O risco de isolamento, de acordo com os editores, seria a perda do dinamismo econômico e da competitividade, especialmente contra os mercados agressivos como a China. O erro diplomático em rejeitar a Alca, o jornal diz, está enraizado em um cálculo puramente ideológico, que pode ser atribuído tanto ao Assessor Especial do Presidente para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia, quanto ao Secretário-Geral do Itamaraty, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. “Com essa estratégia, é evidente que as exportações brasileiras, embora em ascensão, crescerão muito menos do que poderiam. Há aqueles que consideram tal política como uma prova de patriotismo” (*Uma nova estratégia para a Alca*, 10 de fevereiro de 2004).

Muitos dos editoriais constroem suas críticas nas oportunidades perdidas de comércio com os Estados Unidos. Sobre este ponto, a *Folha de São Paulo* é menos crítica: ela subscreve a decisão do Ministério das Relações Exteriores de resistir contra os acordos que poderiam dificultar o comércio brasileiro e congratula as relações positivas bilaterais com o governo Bush: “De fato, a viagem de [Secretária de Estado, Condoleezza] Rice [para o Brasil] (...) não parece confirmar as interpretações atuais que afirmam que a diplomacia brasileira segue uma linha de distanciamento dos Estados Unidos. Apesar dos receios comerciais, disputas sobre a Alca, oposição contra a guerra no Iraque e a inclinação anti-americana de alguns setores dentro do Itamaraty, o Brasil de Lula desempenhou na região, o papel que os EUA esperam” (*A Parceria Brasil-EUA*, 28 de abril, 2005). A *Folha*, no entanto, foi muito cautelosa no momentos nos quais Brasília decidiu confrontar Washington em questões sensíveis como os biocombustíveis ou disputas comerciais. Negociação, e não retaliação, foi a melhor estratégia contra a maior potência econômica do mundo (*A mesa com os EUA*, 07 de abril de 2010).

No que diz respeito as relações entre Brasil-EUA, podemos notar a posição diferente de ambos os jornais. OESP ataca o governo Lula baseando-se no argumento de que o confronto com os Estados Unidos só beneficia “os brasileiros que pensam que a autoestima do país pode ser assegurada por bravados infantis e contraproducentes” (*A retórica da reciprocidade*, 9 de janeiro de 2004). Além disso, muitas das decisões diplomáticas do Brasil foram entendidas como uma mudança anti-americanista, da exclusão do caráter eliminatório do idioma Inglês no Exame de Admissão ao Instituto Rio Branco (*O fator ‘senso de ridículo’*, 13 de janeiro de 2005) ao relacionamento com os países em desenvolvimento e emergentes: “[em] um mundo globalizado, politicamente e militarmente unipolar, marcado pela superioridade econômica, tecnológica e comercial dos Estados Unidos e da Europa, a política externa volta cinquenta anos no tempo, na tentativa de forjar um eixo Sul-Sul que não é atraente para ninguém, exceto para os nostálgicos terceiro-mundistas do general Geisel” (*Política Feita de equívocos*, 4 de maio de 2005). Rejeitar a ALCA era, segundo um editorial publicado no final de 2010, uma das maiores tolices diplomáticas da diplomacia de Lula, uma insensatez da qual o chanceler Amorim, muitas vezes se vangloriava (*A Alca e os complexados*, 14 de setembro, 2010).

(2) a Cooperação Sul-Sul

Enquanto o colapso da ALCA significara um punhado de oportunidades perdidas para o Brasil, a alternativa encontrada no comércio Sul-Sul foi essencialmente sem resultados. O reconhecimento da China como ‘economia de mercado’, por exemplo, prejudicou a competitividade da indústria brasileira. A decisão do governo foi criticada por líderes de negócios, principalmente na Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e surtiu efeito negativo em ambos os jornais. A *Folha* aponta a ironia por trás do governo em reconhecer a República Popular, mas não dar uma palavra sobre a repressão associada com o regime comunista: “quanto ao Itamaraty, que não perde uma chance de atrasar a assinatura de acordos de livre comércio com as potências ocidentais, sempre em nome da ‘auto garantia’ ante os mais ricos, é curioso que ele não dá qualquer sinal de referência à ditadura chinesa e as distorções comerciais patrocinadas por ela” (*Concessão à China*, 16 de novembro de 2004). Na visão do *Estado*, a pior

parte da proximidade com Pequim é que ela não tinha qualquer contrapartida, representando uma tentativa falhada desde o início: “Não há estratégia. Há apenas confusão e ilusão. As prioridades escolhidas pela diplomacia brasileira não levam a lugar algum, porque nenhuma outra potência emergente está interessada nas fantasias político-ideológicas que orientam o Itamaraty (*Cortesãos e Mascates*, 28 de novembro de 2004).

A relação com a África e o Oriente Médio também foi duramente condenada como parte do grande desígnio da política externa brasileira. Embora a *Folha* aponte que talvez pudesse ter havido um aspecto positivo por trás das visitas oficiais de Lula a países africanos, especialmente no nível simbólico, os aspectos técnicos das negociações bilaterais foram simplesmente ignorados, como no caso dos erros cometidos na viagem do presidente para a Nigéria “que eram risíveis” (*Frustração na África*, 13 de abril, 2005). O aspecto mais preocupante da política do Brasil na África, no entanto, era o desprezo total e absoluto dos direitos humanos na relação com ditadores de longa data. Abster-se contra as violações dos direitos humanos em Darfur era, na opinião dos editores da *Folha*, um movimento descuidado impulsionado pela ‘obsessão’ por um assento permanente no Conselho de Segurança, como um editorial afirma: “em busca de apoio, o Brasil lançou algumas dos mais vergonhosos votos da história da sua diplomacia” (*Diplomacia e ditadura*, 17 de outubro, 2007).

Para OESP, o novo movimento do Brasil para a África era puramente ideológico e parte de uma tentativa de doutrinação terceiro-mundista dentro do serviço diplomático. “A distância entre ficção política-econômica que embala os sonhos do presidente e da vida real foi, ao longo de sua viagem [a cinco nações africanas], uma questão preocupante e certamente constrangedora” (*As fantasias africanas de Lula*, 9 de novembro de 2003). A relação com autocracias também era vergonhosa, de acordo com o jornal, como no caso da visita de Lula a Burkina Faso: “É desanimador ver o presidente Lula colocando seu grande prestígio pessoal e o afeto dos africanos pelo o Brasil a serviço do ditador daquele país miserável” (*Legitimando um ditador*, 17 de outubro, 2007).

Foram nas relações do Brasil com países do Oriente Médio, no entanto, que o governo Lula recebeu sua mais feroz crítica - mas também alguns moderados elogios. A *Folha*, por sua vez, sinalizou no sentido de uma participação positiva da diplomacia do Brasil com as questões regionais após as

visitas oficiais pagas pelos presidentes de Israel, Irã, e da Autoridade Palestina para Brasília no final de 2009. Neste sentido, o Brasil deve ser capaz de compartilhar o exemplo de sua sociedade multicultural no exterior. “Tudo começa com o exemplo de convivência pacífica entre os cidadãos das mais diversas origens étnicas e crenças religiosas - e da rejeição do intervencionismo - que o Brasil pode exercer influência, ainda que moderada, no sangrento tabuleiro de xadrez do Oriente Médio” (*Recepção equilibrada*, 25 de novembro de 2009). Mas desde os primeiros anos do governo Lula o jornal mostrou alguma cautela quando se tratava de assuntos do Oriente Médio. Sobre a relação com a Síria, por exemplo, a *Folha* alertava que “não existem laços históricos, políticos e comerciais entre os governos de Lula e Assad (...). A sensação generalizada é de que o Itamaraty transformou uma obstinação anti-americana em sua principal diretriz política” (*Brasil erra com um Síria*, 5 de março, 2005). Por fim, o dilema iraniano - que levou a um acordo de troca de combustível mediado pelo Brasil e Turquia, em maio de 2010 - também recebeu uma grande medida de atenção. O acordo foi, de acordo com o jornal, “uma iniciativa controversa e assustadora” (*A outra questão iraniana*, 16 de junho de 2010), e a amizade entre Lula e o presidente do Irã, Mahmoud Ahmadinejad, foi excessivamente ideológica. “Ao cortejar autocratas como Ahmadinejad (...), o presidente Lula tem dado o tom, que foi apoiado por Amorim, Garcia e outros assessores, de uma política externa marcada pelo confronto. É hora de mudar a partitura, o regente e seus solistas” (*Em outro tom*, 13 de novembro, 2010).

A posição brasileira sobre as violações dos direitos humanos cometidas pelo regime iraniano levaram o *Estado* a repudiar a política externa de Lula no Oriente Médio. “É intelectualmente pobre - e moralmente ténue - o raciocínio com que o chanceler Celso Amorim tentou justificar a abstenção do Brasil sobre o projecto de resolução internacional que condenou o Irã por ‘recorrentes violações dos direitos humanos’ (...). Não há circunstâncias atenuantes para a cumplicidade com a barbárie (*Cúmplices da barbárie*, 24 de novembro, 2010). Em uma passagem que resume as principais impressões que o OESP tinha da diplomacia do presidente Lula, a decisão de Brasília de se engajar em questões do Oriente Médio é retratada como uma mistura de amadorismo, nacionalismo e ilusões de grandeza: “O presidente Lula e o Itamaraty (...) se sentiram livres para decidir a resolver problemas do outro lado do mundo, e precisamente os

que, por anos ou décadas, fizeram grandes potências perderem o sono, incapazes de promover a paz nessas regiões. A intromissão no caso israelense-palestino foi simplesmente patética. O envolvimento com o Irã, por sua vez, é perigoso pois afeta questões-chave da segurança internacional que o Brasil não está pronto para enfrentar” (*Os erros da política externa*, 12 de junho, 2010).

Duas considerações se seguem a esta discussão. Primeiro, os jornais compartilharam a impressão de que a política externa do governo Lula sofreu com uma série de problemas, como o voluntarismo excessivo do presidente, o pragmatismo puro na relação com o ‘Sul global’ (em contraste com as parcerias ideológicas na América Latina), e a influência indesejada de um não-diplomata, Marco Aurélio Garcia, em assuntos internacionais. OESP chegou a dizer que foi uma ‘diplomacia de quatro cabeças’, conduzida por um chanceler sem poder, seu secretário-geral ideológico Guimarães, e também por Garcia, um assessor presidencial amador, e José Dirceu, o ministro mais poderoso durante o primeiro mandato de Lula e amigo íntimo de Fidel Castro (*Diplomacia quadricéfala*, 27 de abril, 2005). Como resultado, os editores da *Folha* salientaram, que a administração da diplomacia foi marcada por uma falta de coerência que aumentou ao longo do tempo: “o nível de desafinação da política externa de Lula (...) inspira cautela e explicação” (*Ruídos diplomáticos*, 03 de julho de 2009).

Em segundo lugar, mas não menos importante, *Folha* e *Estado* podem ter criticado o governo por razões diferentes - mesmo quando o alvo era o mesmo. FSP rejeitou os *meios*, mas não necessariamente os fins de política externa: “Se as metas estiverem corretas, o mesmo não pode ser dito dos meios para alcançá-las durante o período Lula. Nossa política externa tem perdido virtude na medida em que foi utilizada para minimizar a frustração da militância partidária doméstica, um erro agravado pelo maniqueísmo estúpido que tantas vezes prevaleceu nas decisões do presidente e seus assessores” (*Política Externa*, 01 de outubro, 2010). OESP, por outro lado, rejeitou ambos com dureza igual, como pode ser visto na seguinte passagem: “quando se trata de política externa, competência e realismo foram substituídos pela ‘diplomacia de desfile’, movida por um terceiro mundismo de meia tigela e pela ambição pessoal do presidente. O governo desprezou oportunidades de acordos comerciais com os mercados mais desenvolvidos e deu prioridade a uma política Sul-Sul delirante” (*Ganhos e perdas da era Lula*, 30 de dezembro de 2010).

Considerações finais

O governo Lula mudou a política externa em muitas maneiras. Primeiro, ele levou o reconhecimento global do Brasil a um nível totalmente diferente, de modo que a voz da nação pudesse finalmente ser ouvida em negociações multilaterais, nos conflitos internacionais, nas instituições financeiras, e em contatos bilaterais com credibilidade e assertividade. Em segundo lugar, ele restaurou a estratégia desenvolvimentista aberta que marcou a política externa brasileira na segunda metade do século XX. Terceiro, como foi afirmado no discurso de inauguração do chanceler Celso Amorim em 2003, contribuiu para envolver ‘a sociedade como um todo’ nos assuntos externos, tornando a agenda global do país particularmente evidente entre os atores domésticos.

Mas elevar o perfil do país no exterior veio com um preço. Se as conquistas da diplomacia no governo Lula da Silva receberam grande atenção, o mesmo pode ser dito de seus erros. Por mais subjetivo que este juízo possa ser, o presidente e seu serviço diplomático foram condenados por aquilo que fizeram, do Haiti a Honduras, do Irã a Venezuela, da Alca ao Mercosul. A análise da forma como a mídia de massa comentou a política externa brasileira nos últimos anos tem fornecido, neste sentido, um exemplo robusto de como a imprensa se comportou em relação ao governo Lula em geral. Apesar das diferenças mostradas na cobertura oferecida por ambos os jornais, podemos notar que OESP e FSP foram extremamente críticos do governo. Ainda assim, as razões subjacentes podem não ter sido as mesmas. Enquanto a *Folha* condenou a política externa a um nível quase pessoal, culpando o presidente e seus assessores por qualquer desgoverno, mas elogiando alguns dos seus objetivos, o *Estado* divergiu completamente da diplomacia de Lula em suas visões de mundo, atores, e métodos.

A pluralização dos atores com participação nos assuntos externos permitiu à mídia de massas trazer a diplomacia ao topo de sua agenda. A Presidencialização, por sua vez, levou política externa para campo de batalha político, para bem ou mal. Ao passo que isto pode parecer uma deficiência para um presidente carismático, a julgar pelo número e intensidade dos ataques que Lula recebeu, isto também pode ser uma importante vantagem. Afinal, a aprovação popular da política externa seguiu a enorme popularidade do

presidente, que acabou por solapar quaisquer tentativas de jornais em definir a agenda da política externa. Isso, no entanto, é uma discussão para trabalhos futuros.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 47, no. 1, 2004.
- . “Uma nova ‘arquitetura’ diplomática? Interpretações divergentes sobre a política externa do governo Lula (2003-2006)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 49, no. 1, 2005.
- AMORIM, Celso. “Discurso por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores”. In: _____. **Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2011a.
- BARROS, Alexandre de S. C. “A formulação e implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os novos atores”. In: Muñoz, Heraldo e Tulchin, Joseph (eds.). **América Latina e a Política Mundial**. São Paulo: Convívio, 1986.
- BOITO Jr., Armando. “A Hegemonia Neoliberal no Governo Lula”. **Crítica Marxista**, no. 17, 2003.
- CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. “Condicionantes internacionais e domésticos: o Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha”. **Dados**, vol. 53, no. 2, 2010.
- CASARÕES, Guilherme. “O papel do Itamaraty na definição da política externa de Collor de Mello”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 55, no. 1, 2012.
- CASON, Jeffrey; POWER, Timothy. “Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy making in the Cardoso-Lula Era”. **International Political Science Review**, vol. 30, no. 2, 2009.
- CASTELAN, Daniel. “A implementação do consenso: Itamaraty, Ministério da Fazenda e a Liberalização Brasileira”. **Contexto Internacional**, vol. 32, no. 2, 2010.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2ª. ed. Brasília: Ed. UnB, 2002.
- CHEIBUB, Zairo. “Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica”. **Dados**, vol. 28, no. 1, 1985.

- COUTO, Cláudio G.; BAIA, Paulo F. “O governo Lula: uma avaliação política e econômica”. In: Sallum Jr., Brasílio (ed.). **Brasil e Argentina hoje: política e economia**. Bauru: EDUSC, 2004.
- DANESE, Sérgio França. **Diplomacia Presidencial: história e crítica**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, no. 2, 2008.
- FERREIRA, Tulio. **O Universalismo e seus descontentes**. Curitiba: Juruá, 2009.
- FLEMES, Daniel. “O Brasil na iniciativa BRIC: *soft balancing* numa ordem global em mudança?”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, no. 1, 2010.
- FONSECA JUNIOR, Gelson. **Diplomacia e Academia**. Brasília: FUNAG, 2011.
- FORTES, Alexandre. “A política externa do governo Lula: algumas considerações”. In: Freixo, Adriano de et al. (orgs.). **A política externa brasileira na Era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- FRANCO, Geisa Cunha. **Opinião Pública e Política Externa na Abertura Democrática**. Curitiba: Juruá, 2009.
- HADDAD, Tathiana. “Diplomacia Pública: a Política Externa Brasileira e as ONGs na Conferência de Beijing”. **Dissertação de Mestrado**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1995.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Leticia. “A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios”. **Nueva Sociedad especial em português**, 2010.
- HURRELL, Andrew. “Lula’s Brazil: a rising power, but going where?”. **Current History**, February 2008.
- KINGSTONE, Peter. **Crafting Coalitions for Reform**. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1999.
- LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LAGO, André. **Estocolmo, Rio, Johannesburg: o Brasil e as três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.
- LESSA, Mônica e GAVIÃO, Leandro. “Política externa, mídia e propaganda nos governos Lula da Silva (2003-2010)”. In: Freixo, Adriano de et al. (orgs.). **A política externa brasileira na Era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- LIMA, Maria Regina Soares de. “Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña”. **América Latina/Internacional**, vol. 1, no. 2, 1994.
- . “Instituições Democráticas e Política Exterior”. **Contexto Internacional**, vol. 22, no. 2, 2000.
- LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”. **International Affairs**, vol. 82, no. 1, 2006.

- MALAMUD, Andrés. “Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination”. **Latin American Research Review**, vol. 40, no. 1, 2005.
- _____. “A Leader without Followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy”. **Latin American Politics and Society**, vol. 53, no. 3, 2011.
- MANCUSO, Wagner Pralon; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. “Abertura econômica, empresarial e política: os planos doméstico e internacional”. **Lua Nova**, vol. 69, 2006.
- MANZUR, Tânia. “Opinião Pública e Política Externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 42, no.1, 1999.
- _____. **Opinião Pública e Política Exterior do Brasil**. Curitiba: Juruá, 2009.
- OLIVEIRA, Amancio Jorge de; ONUKI, Janina. “Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil”. **Revista Política Hoje**, vol. 19, no. 1, 2010.
- OLIVEIRA, Amancio Jorge de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. “Coalizões Sul-Sul e Multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul”. **Contexto Internacional**, vol. 28, no. 2, 2006.
- PECEQUILLO, Cristina Soreanu. “A New Strategic Dialogue: Brazil-US relations in Lula’s presidency (2003-2010)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53, special edition, 2010.
- PINHEIRO, Leticia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. **Contexto Internacional**, vol. 22, no. 2, 2000.
- RICUPERO, Rubens. “O que restou do consenso de Tancredo?”. **Folha de São Paulo**, 30 de dezembro de 2001.
- _____. “À Sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível”. **Novos Estudos**, vol. 87, 2010.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. “A África e a política externa na era Lula: relançamento da política atlântica brasileira”. In: Freixo, Adriano de et al. (orgs.). **A política externa brasileira na Era Lula**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.
- SARAIVA, Miriam Gomes. “A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas”. **Mural Internacional**, ano 1, no. 1, 2010.
- VEIGA, João Paulo Cândia. “As negociações comerciais no governo Lula”. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 2005.
- VIEIRA, Marco Antonio; Alden, Chris. “India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership”. **Global Governance**, vol. 17, 2011.
- VIEIRA DE JESUS, Diego Santos. “Mídia e política externa: democratização ou instrumentalização? A política externa brasileira segundo a Folha de São Paulo (1998-2002)”. **Política Externa**, vol. 18, no. 3, 2009.

- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. “Lula’s foreign policy and the quest for autonomy through diversification”. **Third World Quarterly**, vol. 28, no. 1, 2007.
- VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo. **A Alca e a política externa brasileira**. São Paulo: CEDEC, 2005.
- VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; CINTRA, Rodrigo. “Política Externa no Governo FHC: a busca da autonomia pela integração”. **Tempo Social**, vol. 15, no. 2, 2003.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. “Brazil’s Contemporary Foreign Policy: an affirmative agenda”. In: Hofmeister, William (ed.). **G20: perceptions and perspectives for global governance**. Singapore: Konrad Adenauer Stiftung, 2011.
- _____. “O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais”. In: Oliveira, Henrique Altemani de; Lessa, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

RESUMO

Este artigo analisa esta nova relação, à luz de duas tendências concomitantes: a pluralização dos atores com interesses na política externa; e uma diplomacia presidencial ativa. Argumentamos que, mais do que apenas um campo de batalha de ideias, os veículos de mídia mais proeminentes do Brasil têm desempenhado um papel ativo contra a política externa de Lula, embora eles tivessem uma capacidade limitada de definição de agenda. Para este fim, o texto será dividido em quatro seções. A primeira trata dos recentes desenvolvimentos na elaboração da política externa brasileira, e procura entender como a introdução de novos atores e instituições afetou o equilíbrio político por trás das relações exteriores do país. A segunda fornece uma visão geral das estratégias da política externa do governo Lula e sua relação com a diplomacia presidencial. A terceira apresenta alguns dados sobre o comportamento de dois jornais selecionados, *Folha de São Paulo* (FSP) e *O Estado de São Paulo* (OESP), sobre temas de política externa. A quarta e última seção compara as reações da mídia com as relações do Brasil com os Estados Unidos, mais especificamente no que diz respeito às negociações acerca da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e alguns aspectos da cooperação Sul-Sul brasileira, e discute os resultados mais relevantes.

PALAVRAS-CHAVE

Media; Brazilian Foreign Policy; Lula;

DESENVOLVENDO A PARTIR DO SUL: COOPERAÇÃO SUL-SUL NO JOGO DE DESENVOLVIMENTO GLOBAL

Sean Burges¹

O cenário de assistência internacional para o desenvolvimento está cada vez mais movimentado. Tradicionalmente, as linhas de divisão têm sido bem claras, com os países industrializados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) prestando assistência ao desenvolvimento do resto do mundo. Em 2010, os membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC, em inglês) da OCDE estavam gastando US\$ 128,5 bilhões por ano em Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (ODA, em inglês) para o progresso social e econômico no Sul. Para garantir o uso eficiente dos fundos, os membros do DAC também organizaram e elaboraram códigos de conduta na tentativa de garantir que a ajuda fosse eficaz, além de Fóruns de Alto Nível para garantir a adesão e a entrada de informações dos países em desenvolvimento. O resultado final foi efetivamente a ascensão de um clube de países que tentaram decidir como, quando e onde a assistência ao desenvolvimento deveria ser dispensada.

Hoje, parece que a autoridade deste clube de países desenvolvidos e fornecedores de auxílio está sob ataque, inclusive a partir da opinião de figuras articuladas e carismáticas, como Dambisa Moyo (2009). O verdadeiro problema vem de países amplamente descritos como doadores emergentes, novos parceiros de desenvolvimento e novos doadores. Independente do nome, o novo objetivo é

¹ Doutor em Política e Estudos Internacionais. Professor de Relações Internacionais na Australian National University. (sean.burges@anu.edu.au)

usar a cooperação técnica Sul-Sul para alcançar as metas de desenvolvimento. A China é a fonte não-DAC mais discutida de cooperação para o desenvolvimento. Existem outros países, porém, que estão cada vez mais ativos, como o Brasil e Índia,, eo Chile, os Estados do Golfo, a Indonésia e a África do Sul estão em uma ascensão mais discreta. O desafio que estes países apresentam à arquitetura da ajuda internacional existente é que eles operam fora dela e de uma forma que é, por vezes, estranha para as agências de desenvolvimento existentes. Enquanto os novos *players* não são necessariamente antagônicos ao DAC, eles não veem motivos para demandar uma adesão ao DAC ou aguardar a bênção do Norte para a sua agenda de cooperação técnica Sul-Sul.

O objetivo deste trabalho é dar uma noção inicial do que é a cooperação para o desenvolvimento baseada no Sul, como ela é organizada e posta em prática, e a lógica por trás da decisão de se engajar nesse tipo de atividade. A atenção será focada em um subconjunto dos principais países envolvidos na realização da cooperação Sul-Sul: Brasil, China, Índia e África do Sul. Em última análise, o argumento que será apresentado é que estes atores recém-descobertos, para o DAC, não são uma ameaça se o foco é a prestação de assistência oficial ao desenvolvimento eficaz. Ao invés disso, eles podem oferecer soluções para algumas das questões que afligem as discussões políticas de alto nível sobre a coerência da política e a efetividade da ajuda.

O que é Cooperação Sul-Sul?

Enquanto os membros do DAC continuam fornecendo a maior parte da ajuda bilateral global medida em dólares, os “doadores emergentes” estão se tornando cada vez mais importantes através da oferta de empréstimos em condições favoráveis, da assistência técnica, de investimentos estrangeiros e de maior acesso a mercados. Embora seja difícil de encontrar os dados, algumas estimativas confiáveis foram divulgadas através do sistema das Nações Unidas. Estimativas do ECOSOC consideram que os fluxos da cooperação Sul-Sul, em 2006, foram entre US\$9,5 bilhões e US\$12,1 bilhões (ECOSOC, 2008:11). Em 2011, o relatório do “Estado de Cooperação Sul-Sul” para a Assembleia Geral da ONU forneceu dados atualizados para o ano de 2008, com um total de gastos

estimado em US\$13,9 bilhões, ou pouco menos de um décimo das despesas do DAC².

A disparidade relativa entre as despesas do Norte e do Sul em cooperação para o desenvolvimento é enganosa e subestima o impacto dos gastos do Sul por duas razões. Em primeiro lugar, a estabilização econômica interna e a emergência internacional do Brasil, Índia e China - três dos países membros do BRIC da Goldman Sachs - provocou um renascimento da abordagem solidária do Sul para o desenvolvimento, com raízes no Plano de Ação para Cooperação Sul-Sul da UNCTAD, elaborado em Buenos Aires, no ano de 1978³. Por sua natureza, a cooperação técnica Sul-Sul apresenta potencial para um tipo diferente de desenvolvimento daquele apresentado pela assistência tradicional do DAC, já que se baseia na premissa de que “os países em desenvolvimento compartilham conhecimento, habilidades, competências e recursos para atender suas metas de desenvolvimento através de esforços conjuntos” (UNITED NATIONS, 2012). A concepção é sutil, mas profundamente diferente, começando pelo pressuposto de que o desenvolvimento é um processo conjunto, e não algo que um Estado possa dar a outro. Dessa forma, os projetos assumem um caráter dialético, com o país prestando assistência para ganhar experiências que podem ajudar com o desenvolvimento interno. De forma semelhante, são as ligações resultantes entre pessoas e entre instituições que aceleram o crescimento da sociedade civil, da burocracia e das redes de negócios que impulsionam o crescimento no Norte.

A maioria das agências de desenvolvimento pertencentes ao DAC reconhece que a cooperação Sul-Sul oferece grandes contribuições para o desenvolvimento, já que transfere diretamente o conhecimento e a experiência que foram gerados e implementados com sucesso em um país em desenvolvimento, não sendo formulados em um país industrializado e depois testado em outro país. Há também uma maior receptividade intercultural à cooperação Sul-Sul porque ela é explicitamente formulada baseada em solidariedade e opera, em grande parte, livre de um legado histórico do

² Assembleia Geral das Nações Unidas. **Operational Activities for Development: South-South Cooperation for Development.** The State of South-South Cooperation Report of the Secretary-General.

³ United Nations Special Unit for South-South Cooperation, “Buenos Aires Plan of Action,” (1978): <http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html>.

colonialismo. Somado a isso há o menor custo-base da cooperação Sul-Sul. Em termos de burocracia, as estruturas de governança são muito mais simples, criando uma ligação mais direta entre os tomadores de decisão e o sucesso ou fracasso de um programa. Países envolvidos em cooperação Sul-Sul utilizam regras contábeis que não necessariamente incluem itens que o DAC classifica como ODA, ou seja, custos de reassentamento de refugiados em seu primeiro ano, contribuições em espécie de outros departamentos governamentais, ou pessoal necessário para satisfazer o cumprimento dos requisitos de relatoria do DAC⁴.

O custo real de realizar cooperação técnica Sul-Sul pode ser significativamente menor do que um programa similar de um membro do DAC. Países como Brasil e China evitam a contratação de consultores externos para seus projetos. Ao invés disso, equipes governamentais são enviadas para o país parceiro para acompanhar o projeto. Isto não só reduz o custo de entrega de programação, evitando os custos mais altos de consultores externos e ONGs, mas também reduz as despesas gerais, pois elimina a necessidade de complexos concursos, contabilidade e sistemas de monitoramento. A economia é amplificada pelos salários mais baixos dos funcionários públicos em mercados emergentes. Finalmente, a despesa total necessária para realizar um programa de cooperação Sul-Sul pode não ser evidente nos números divulgados pela agência de execução, porque os técnicos enviados para fazer o trabalho podem ser pagos pelo seu departamento de origem, e não pela agência de “desenvolvimento” que coordena o projeto.

O segundo conjunto de fatores que dificultam uma comparação de despesas de cooperação para o desenvolvimento está nos elementos explícitos de contratação externa encontrados em muitos países de mercados emergentes, com o avanço coletivo sendo pelo menos retoricamente um elemento importante do crescimento doméstico sustentável (PREBISCH, 1988; SUNKEL; ZULETA, 1990). No caso brasileiro isso era claramente anunciado como parte da visão de Lula de uma geografia econômica internacional (SILVA, 2004). Embora em um tom menos triunfalista, os governos chinês e indiano têm sido muito ativos ao longo das mesmas linhas, com alguns estudiosos apontando para uma tendência

⁴ OECD-DAC (2008), “Is it ODA?” Fact Sheet: www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf

crescente de mover a planta de produção para a África e desenvolver cadeias produtivas regionais e inter-regionais (BRAUTIGAM, 2009). O resultado é uma verdadeira reformulação do comércio global. O comércio Sul-Sul passou de 10% do comércio mundial de trinta anos atrás, para 20% hoje, superando um nível anual de US\$2 trilhões em 2007 (LAMY, 2012). Este padrão é confirmado em dados comerciais nas tabelas 1 e 2, que demonstram uma rápida aceleração no comércio bilateral entre as principais fontes de mercado emergentes da cooperação técnica Sul-Sul, da África Subsariana e da Ásia em desenvolvimento.

Tabela 1: Exportações para regiões em desenvolvimento (US\$ milhões)

País	Área dos parceiros	2003	2005	2007	2009	2011	2003-2011 alteração (%)
Brasil	Ásia em desenvolvimento	6.356,3	10.566,6	15.037,5	26.610,2	55.277,2	869,6
	Países emergentes e em desenvolvimento	29.766,7	55.660,2	76.808,5	82.519,8	144.280,9	484,7
	África Subsaariana	1.848,2	3.824,3	5.614,1	5.420,7	6.535,4	353,6
China	Ásia em desenvolvimento	30.755,0	56.798,7	103.304,0	122.250,7	211.482,5	687,6
	Países emergentes e em desenvolvimento	81.281,7	152.783,8	308.171,9	340.323,4	590.713,5	726,7
	África Subsaariana	6.887,2	11.913,6	24.652,4	31.206,8	53.317,1	774,1
Índia	Ásia em desenvolvimento	10.251,4	16.690,3	27.526,5	28.364,5	51.881,8	506,1
	Países emergentes e em desenvolvimento	25.126,7	42.163,4	75.101,7	81.399,4	154.857,2	616,3
	África Subsaariana	2.796,7	4.813,1	10.252,7	9.380,6	17.875,6	639,2
África do Sul	Ásia em desenvolvimento	2.125,3	3.705,2	6.974,5	9.335,4	25.583,1	1203,8
	Países emergentes e em desenvolvimento	8.591,1	12.859,9	20.423,6	23.403,2	45.376,7	528,2
	África Subsaariana	4.835,0	6.795,0	8.921,9	10.098,1	13.030,8	269,5

Fonte: Direção de Estatísticas do Comércio do FMI.

Tabela 2: Importações para regiões em desenvolvimento (US\$ milhões)

País	Área dos parceiros	2003	2005	2007	2009	2011	2003-2011 alteração %)
Brasil	Ásia em desenvolvimento	4.342,9	9.399,1	21.454,6	24.499,8	51.396,7	1183,5
	Países emergentes e em desenvolvimento	20.026,8	33.782,7	63.641,2	82.519,8	123.556,1	617,0
	África Subsaariana	2.017,6	3.732,5	8.131,4	6.282,2	11.717,8	580,8
China	Ásia em desenvolvimento	42.191,1	69.982,3	108.122,1	104.735,0	192.298,6	455,8
	Países emergentes e em desenvolvimento	94.274,0	170.769,6	273.848,9	303.220,4	595.874,1	632,1
	África Subsaariana	6.433,8	16.655,2	28.183,2	32.345,1	59.944,0	931,7
Índia	Ásia em desenvolvimento	9.383,8	18.750,0	40.990,6	48.400,4	87.327,5	930,6
	Países emergentes e em desenvolvimento	18.749,5	37.983,6	132.872,6	150.041,2	272.599,4	1453,9
	África Subsaariana	2.757,5	3.852,4	14.027,8	16.892,7	32.057,6	1162,5
África do Sul	Ásia em desenvolvimento	4.254,1	9.117,6	15.876,5	18.642,8	25.213,9	592,7
	Países emergentes e em desenvolvimento	10.999,7	18.439,9	38.283,2	36.745,6	54.326,1	493,9
	África Subsaariana	1.136,6	2.214,8	5.828,1	5.162,4	8.981,2	790,2

Fonte: Direção de Estatísticas do Comércio do FMI.

Em parte, este aumento no comércio é impulsionado pela necessidade chinesa e indiana de obter *commodities* para sustentar o crescimento interno e o da atividade econômica orientada para a exportação. A outra parte da história é aquela dos novos mercados para os produtos de menor tecnologia que são produzidos não apenas nas principais economias emergentes, mas também cada vez mais nos países em desenvolvimento. Fluxos globalizados de comércio e investimento estão sendo usados para conduzir internacionalmente estratégias integradas de desenvolvimento industrial para trazer transformações socioeconômicas aos principais mercados emergentes.

O volume de crescimento da musculatura econômica do Sul também é evidente nas mudanças de fluxos de investimento direto estrangeiro, necessário para criar as cadeias globais de valor que impulsionam o crescimento econômico contemporâneo (MARKUSEN; VENABLES, 1999). Isto é evidente no número de empresas multinacionais no Sul, que saltaram de 2.700, em 1993, para mais de 18.000, em 2005. Essas empresas eram, por sua vez, responsáveis por mais de US\$ 253 bilhões do FDI do sul, em 2007, dos quais 40% foram destinados para outros países (UNGA, 2009). Para os observadores do Norte, o aspecto confuso é a tendência de agrupar os aumentos do comércio bilateral, dos fluxos de FDI e das operações de financiamento EXIM com a prestação de assistência ao desenvolvimento. Em alguns aspectos, isso não é necessariamente um problema, mas aponta para algo mais próximo de uma abordagem política coerente com o desenvolvimento⁵.

Parte dessas mudanças vem de uma reformulação dos sistemas de produção globais. Em seu trabalho sobre o papel da China na África, Deborah Bräutigam (2008) ressuscita o modelo de desenvolvimento japonês dos “gansos voadores”, visto no século XX no Sudeste Asiático (AKAMATSU, 1962), que assistiu às indústrias de menor valor agregado enquanto elas eram transferidas dos principais países emergentes para outros países em desenvolvimento com as mudanças de custos base. A rapidez disto pode ser vista hoje na reavivação das exportações mexicanas para o mercado norte-americano, com o aumento do custo do trabalho aumentando o preço das exportações chinesas (SHARMA, 2012). Outra pesquisa aponta para a “destruição criativa” de setores industriais

⁵ Para mais informações, ver www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/

domésticos na China, e sua transferência para partes da África Subsaariana (BLAISE, 2005). Eventos semelhantes estão ocorrendo no Brasil, com funcionários de comércio exterior buscando ativamente construir vínculos entre as elites industriais paulistas e as fábricas têxteis de pequena escala na Bolívia. Indústrias maquiladoras no Paraguai, voltadas para os mercados brasileiro e argentino, têm aparecido à medida que aumentam as ligações regionais de infraestrutura⁶. Como destacado nas tabelas 1 e 2, o resultado é um aumento nas importações e exportações que circulam entre os países em desenvolvimento e os BRICS. Embora uma parte substancial dos fluxos originários dos países mais pobres toma a forma de materiais primários destinados aos mercados emergentes, existe um crescimento do tráfego de produtos de trabalho intensivo e semi-processados.

Isso está criando um pouco de confusão para os analistas das agências de desenvolvimento do Norte que tentam discernir onde termina a assistência ao desenvolvimento e onde o investimento começa. Muitos dos investimentos de capital de risco financiados pelo Estado e provenientes de países como Brasil, China e Índia parecem arriscados aos governos do Norte, que tendem a vê-los como uma ajuda mascarada ou como tentativas de dominação econômica. Pouca atenção é dada aos diferentes perfis de risco em jogo, demonstrando os investidores do Sul e as instituições que se dedicam à expansão externa das economias de mercado emergentes, em geral, uma tolerância de risco muito maior do que seus colegas do Norte. Pode-se argumentar que os novos parceiros de desenvolvimento estão trabalhando com estruturas de governança mais próximas daquelas da América do Norte da década de 1920 do que das da Europa do século XXI. A hipótese principal é que o capital no Sul pode agora ser mais pioneiro e aventureiro do que no Norte, fato que é reforçado pelo financiamento Estatal, que permite às empresas trabalhar com horizontes de lucro decenais, ao invés das metas trimestrais de Wall Street.

Padrões de Cooperação Sul-Sul

Muitos dos líderes da cooperação Sul-Sul não são “novos” atores do desenvolvimento internacional. A maioria vem fornecendo assistência ao

⁶ “Investindo no Paraguai,” editorial, *O Estado de São Paulo* (1º de fevereiro de 2011).

desenvolvimento durante décadas (como China, Índia, Arábia Saudita), mas não participam dos fóruns multilaterais de doadores “estabelecidos”, como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC), o Grupo de Créditos à Exportação, ambos OCDE, ou o Clube Paris para países credores (MANNING, 2006). A barreira aqui é uma percepção de “pertencimento ao clube” da OCDE, que exerce um estranho padrão de atração e repulsão. Alguns países, como Chile e México estão mais do que felizes em participar, mas outros, como Brasil, China e Índia, preferem se relacionar apenas com um grupo no qual teriam alguma influência.

Apesar da independência institucional dos novos atores do desenvolvimento, alguns seguem um modelo próximo do observado nas agências pertencentes ao DAC. Geralmente isso define o tamanho do orçamento disponível, com programas financeiramente menores focados em uma programação de desenvolvimento “mais suave” de projetos de capacitação e treinamento técnico. Isso não quer dizer que os atores maiores não se envolvem em tais atividades. Em 2011, a Índia anunciou US\$ 700 milhões adicionais para institutos e programas de treinamento na África⁷. A China tem programas massivos de capacitação, formando mais de 10.000 africanos entre 2006 e 2009, como parte de um sistema de bolsas que oferece anualmente 4.000 vagas de estudo. A assistência adicional que os países maiores oferecem vem na forma de projetos de infraestrutura, embora algumas vezes as obras públicas, como estádios esportivos, sejam mais simbolismo do que desenvolvimento humano.

O foco de preocupação do Norte é que a cooperação Sul-Sul, especialmente proveniente da China e Índia, esteja excessivamente focada no acesso aos recursos naturais (SANBORN; TORRES, 2009). A falta de condicionalidades nos empréstimos infraestruturais baseados em recursos naturais é apontada como uma grande preocupação, porque eles poderiam não só prejudicar a eficácia da agenda de ajuda global, mas também criar uma situação em que países da África Subsaariana sejam confrontados com novas dívidas, além daquelas já existentes. Trata-se de uma confluência da percepção da ajuda externa e da atividade do mercado comercial emergente. Novamente, o

⁷ India announces US\$5 billion aid for Africa, seeks support for UN reforms. In: biz.zeenews.com. Acesso em: 24 de Maio de 2011.

caso da China é instrutivo. O criticado financiamento infraestrutural para acesso a recursos naturais é muitas vezes apresentado, na mídia e em comentários políticos, como uma apropriação direta dos recursos pela China. No entanto, a realidade é que esta abordagem difere pouco, em termos substanciais, de contratos de empréstimos anteriores, dos países da OCDE, garantidos pelo arrendamento de recursos.

O que importa são os termos dos contratos de troca de infraestrutura por recursos. Os reembolsos baseados em recursos possuem os valores de mercado, ou há um preço pré-negociado? É utilizada mão de obra local ou “importada” para a construção da infraestrutura? Para a China isso tem sido cada vez mais um problema na África, com muitos países expressando descontentamento com o modelo atual das relações econômicas bilaterais (STRAUSS; SAAVEDRA, 2009). Representantes das principais empresas brasileiras de construção civil afirmam que eles vêm ganhando contratos africanos de infraestrutura porque tentam minimizar o uso de mão de obra “importada”. Além disso, alguns países africanos têm pressionado por revisões contratuais que tragam o investimento de forma a oferecer também transferência de competências técnicas e gerenciais de que necessitam.

Uma questão final ligada ao desenvolvimento da infraestrutura é que muitas vezes ela não é fornecida como ajuda externa, e sim como um investimento comercial. A evidência anedótica sugere que a tolerância ao risco entre o crescente número de multinacionais baseadas no Sul é simplesmente maior do que no Norte. Questionamentos difíceis sobre como lidar com as zonas difusas entre as abordagens formais e informais para as estruturas de governança nas empresas e nas negociações, familiares para os atores do Sul, representam um campo estranho e confuso para as empresas do Norte. Mais importante, elas criam um imposto significativo sobre o FDI e o financiamento da exportação na forma de prêmios de risco político para o financiamento do Norte. As prioridades da política externa do Sul apoiam uma abordagem mais pioneira à abertura do mercado, com bancos estatais em países como Brasil e China fornecendo financiamentos e empréstimos externos para o desenvolvimento de infraestrutura em uma escala inigualável pelo grupo do Banco Mundial.

Um assunto relacionado diz respeito à questão dos resultados do desenvolvimento. Embora os programas das agências de desenvolvimento pertencentes ao DAC tenham obtido resultados louváveis em algumas áreas específicas, principalmente na saúde e educação, a simples realidade é que os governos dos novos parceiros de desenvolvimento têm experimentado endogenamente realizações muito maiores de combate à pobreza do que todos os doadores do Norte juntos. Programas concebidos a nível nacional em países como Brasil, China e Índia têm funcionado. De fato, alguns dos programas de desenvolvimento do Sul estão sendo cada vez mais defendidos por instituições como o Banco Mundial, com iniciativas como transferências condicionais de dinheiro recebendo grande atenção recentemente (FISZBEIN; SCHADY, 2009). Conselhos de desenvolvimento e ideias transferidas através da cooperação Sul-Sul carregam, conseqüentemente, uma saliência e relevância que podem faltar nas transferências Norte-Sul. Mesmo com o crescimento das economias como Brasil e China o desenvolvimento continua a ser uma prioridade de política pública e um desafio central a ser abordado no caminho para a estabilidade política e econômica duradoura.

Como Ngaire Woods (2008) apontou, os novos atores de desenvolvimento trazem um elemento de competição no planejamento da assistência ao desenvolvimento. Parte da preocupação levantada por alguns observadores próximos, incluindo o presidente de Ruanda, Paul Kagame, é que a condicionalidade e a segurança financeira que vêm com os fluxos de ajuda dos membros do DAC estejam desencorajando uma abordagem responsável das políticas públicas (KIGAME, 2009; MOYO, 2006). Isso também restringe os tipos de políticas que os líderes dos países em desenvolvimento podem considerar, o que é extremamente problemático, dado a extensão da aparente ligação entre o sucesso do desenvolvimento e as abordagens políticas ligeiramente heterodoxas, em países tão diferentes como China, Brasil, Bolívia, Argentina, Índia, Botsuana e Equador. Os acordos comerciais com os novos parceiros de desenvolvimento carregam o atrativo adicional de trazer novos tipos de fluxos de investimento de grandes dimensões, que superam a ajuda externa e que, muitas vezes, não são alcançados pelo Norte. Subjacente a estas questões, há uma preocupação permanente de que os imperativos políticos orientadores das agências pertencentes ao DAC possam não estar particularmente preocupados com o desenvolvimento humano, mas sim focados

no uso das condicionalidades e das instituições de Bretton Woods como mecanismos de controle (PEET, 2003). A combinação de suas próprias experiências e o senso de tentativa de uma fraternidade mundial do Sul trabalha para que os novos parceiros de desenvolvimento desconfiem dos quadros gerados pelo DAC, e reforcem o sentimento existente de um compromisso internacional independente (RICUPERO, 2009).

As Estruturas Institucionais e as Direções na Cooperação Sul-Sul

Pesquisar os órgãos governamentais responsáveis pela coordenação e distribuição da cooperação Sul-Sul não é uma tarefa universalmente fácil. Não existe uma lista simples, como aquela mantida pelo DAC para a identificação de qual departamento ou agência governamental é responsável pela cooperação Sul-Sul e quanto gastam. Em casos como aqueles encontrados nos Estados do Golfo, há agências nacionais e regionais facilmente identificáveis, mas suas atividades podem ser ofuscadas pelas ações particulares das famílias dominantes, ou a clareza de suas decisões políticas e os processos prioritários podem ser, em grande parte, obscurecidos pelos padrões monárquicos de governança nacional. Outros países posicionados entre o mundo “desenvolvido” e “em desenvolvimento” enfrentam um delicado equilíbrio político para o fornecimento de cooperação para o desenvolvimento por razões de política externa, ao mesmo tempo precisando ter cuidado para ocultar o montante gasto, para evitar perguntas embaraçosas em órgãos legislativos e em meios de comunicação nacionais.

O elemento interessante da cooperação Sul-Sul é que em vários casos as agências que costumavam coordenar os fluxos de entrada da cooperação para o desenvolvimento estão agora sendo utilizadas para organizar as saídas. Em alguns casos, isso significou apenas pequenas mudanças institucionais, muitas vezes dentro dos Ministérios das Relações Exteriores, mas em outros, resultou em um fortalecimento significativo das instituições internacionais de cooperação e na discussão do estabelecimento de agências de desenvolvimento permanentes no Brasil e na África do Sul. Se tirarmos a China e a Índia da mistura, uma característica comum que aparece é a tentativa das agências pertencentes ao DAC de desenvolverem iniciativas trilaterais, que é algo que tem sido adotado de forma eficaz, particularmente pela GTZ alemã e pela JICA japonesa, e em

menor medida pela maior parte dos outros membros da DAC. Em grande parte, este desejo de prosseguir a programação trilateral é um reflexo dos limitados orçamentos disponíveis para cooperação Sul-Sul, resultando na preferência por esse tipo de cooperação, que se assemelha a uma agência pertencente ao DAC que tenha contratado um governo do Sul para fornecer a coordenação da cooperação técnica em outro país.

Para dar uma noção das diferentes abordagens de coordenação da cooperação Sul-Sul, bem como do tipo de atividades desenvolvidas, a atenção agora se voltará para a apresentação de uma seleção de países representativos: Brasil, China, Índia e África do Sul. Embora esta lista esteja longe de ser representativa de todos os países participantes da cooperação Sul-Sul, ela fornece uma útil noção das diferentes escalas de compromisso, concentrando arranjos institucionais, temáticos e regionais e engajamento na programação trilateral.

Brasil

Durante a presidência de Lula (2003-2010), a cooperação técnica Sul-Sul assumiu um papel importante na política externa brasileira e formou a espinha dorsal para o engajamento ampliado com a África (SARAIVA, 2010; DÁVILA; JERRY, 2010). Em parte, a cooperação Sul-Sul foi buscada para apoiar a estabilidade regional, notadamente com Paraguai e Bolívia. Ela também ajudou a expandir a presença comercial do Brasil na África. A programação bilateral consequentemente focou na América do Sul, na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, e em um conjunto de países da África Subsariana que inclui Gana, Nigéria e Senegal. No entanto, há um entendimento claro dentro do Ministério das Relações Exteriores e da Presidência de que a cooperação Sul-Sul não tem sido posicionada para impulsionar estrategicamente as relações bilaterais individuais, tendo, sim, se tornado uma importante base da plataforma internacional de Lula com uma abordagem solidária no Sul para o desenvolvimento mútuo.

Embora a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) possua uma página ativa que fornece links para todos os projetos que são acompanhados, além do contato de muitos de seus funcionários, detalhes orçamentais exatos são escassos e pouco detalhados nos relatórios financeiros do Ministério das Relações Exteriores. O papel da ABC é receber pedidos de cooperação de parceiros e, em

seguida, fazer acordos entre a divisão de execução do governo brasileiro e o país parceiro, na forma de um acordo bilateral. Um estudo oficial sobre os recursos brasileiros voltados para cooperação do desenvolvimento encontrou uma despesa total de US\$ 1,426 bilhões entre 2005 e 2009. Esses recursos foram direcionados para quatro atividades primárias: as organizações internacionais recebendo US\$ 1.082,2 milhões, os programas de bolsas recebendo US\$ 138,8 milhões, a ajuda humanitária US\$ 79,1 milhões e a cooperação técnica US\$ 125,6 milhões. Embora todas as quatro áreas sejam abrangidas pela definição DAC de ODA, o mais comumente associado à ajuda externa é a cooperação técnica. Significativamente, esta linha de despesas está crescendo rapidamente no Brasil, passando de US\$ 11,4 milhões por ano, em 2005, para US\$ 48,9 milhões, em 2009, e abrangendo mais de 400 projetos em 58 países diferentes (IPEA, 2010).

Dezenove diferentes ministérios e agências do governo brasileiro estão envolvidos na realização de cooperação Sul-Sul, com 81% da programação sendo exercida por cinco ministérios: Relações Exteriores, Educação, Saúde, Agricultura e Ciência e Tecnologia. Três agências que se destacam como particularmente eficazes na organização e execução são a EMBRAPA (pesquisa agrícola) FIOCRUZ (saúde pública) e SENAI (formação industrial). As prioridades temáticas são os biocombustíveis, agricultura, saúde e educação profissional. Especialistas brasileiros são enviados para o exterior a fim de fornecer o treinamento necessário para criar programas auto-sustentáveis no país parceiro. Os custos, tais como bilhetes de avião, são cobertos pela ABC, mas os salários dos trabalhadores enviados em missão e as despesas associadas são cobertos pelas diferentes agências governamentais. O valor total da programação entregue em termos de DAC se encontra, portanto, provavelmente na faixa entre US\$ 750 milhões e US\$ 1 bilhão. Tecnoocratas da ABC tem buscado ativamente aumentar o seu limitado orçamento através de memorandos de entendimento trilateral, tendo, assim, assinado acordos com o Japão, Alemanha, Reino Unido, Espanha, EUA, França, Itália, Canadá e Austrália (CABRAL; WEINSTOCK, 2010).

Existe uma oposição surpreendentemente pequena à existência, ou funcionamento, da ABC em Brasília. A maior queixa é sobre a falta de clareza e de foco estratégico no papel que a cooperação Sul-Sul deve desempenhar no

contexto maior da política externa. A gestão da ABC está ciente dessas preocupações e está trabalhando para aumentar a sua presença institucional através da expansão dos quadros, para criar um fluxo de desenvolvimento de carreira de oficiais e, em última instância, para formar uma agência autônoma, que opere com um orçamento independente do Ministério das Relações Exteriores. A questão é qual a forma organizacional que esta agência deve tomar, se for criada, e em que medida lições úteis podem ser aprendidas com os vários modelos encontrados entre os membros do DAC.

China

Fora do DAC a China tem, talvez, o maior sistema de cooperação para o desenvolvimento, e a mais longa história nesse campo. Vinte diferentes ministérios e organismos estão envolvidos na cooperação. Oficialmente, o gasto em ODA, de 2004, para a China estava em US\$ 731 milhões, com valores atualizados apontando para um gasto total de 256,29 bilhões de iuanes, ou US\$ 40,2 bilhões. Apesar dos esforços do Livro Branco, de abril de 2011, de oferecer um pouco de clareza no gasto total, tanto para fins internos de decisão política, como para aliviar as preocupações externas, os números exatos são difíceis de obter. Isso ocorre, em parte, porque aparentemente nem todos os dados são centralizados. Adiciona-se confusão à mistura quando a atenção está voltada para empréstimos de baixo custo, mas não concessionais, e para o FDI das empresas que pertencem ou são controladas pelo Estado. O que está claro é que três organizações são responsáveis por coordenar a ajuda ao desenvolvimento. O Departamento de Ajuda aos Países Estrangeiros no Ministério do Comércio é responsável por 90% do gasto com ODA declarado. O restante é representado por atividades do Ministério das Relações Exteriores e por empréstimos concessionais do Eximbank. Os ministérios são convocados a fornecer cooperação técnica e pessoal para as missões. Um ponto crítico a se levar em conta ao avaliar o gasto em ODA, é que os salários chineses são uma fração daqueles encontrados nos governos dos membros do DAC, e os funcionários do Estado são geralmente destacados para projetos de desenvolvimento sem uma variação substancial em seu salário base.

A cooperação para o desenvolvimento tem feito parte do meio político chinês desde os primeiros dias de Mao. O resultado é um conjunto claro de princípios orientadores da ajuda para o desenvolvimento: promover relações

internacionais pacíficas e de cooperação; basear-se e apoiar as relações de igualdade e respeito; ser baseado no apoio mútuo em assuntos internacionais; oferecer assistência dentro da própria capacidade; ser uma cooperação de ganhos mútuos, o que contribui para a reputação positiva da China internacionalmente. O imperativo da política externa chinesa por trás do programa de cooperação para o desenvolvimento é revelado no padrão de concentração geográfica, que em 2009 viu 45,7% destinado para a África, 32,8% para a Ásia, 12,7% para a América Latina e 8,8% para outras áreas⁸.

Em 1998, o governo chinês começou a organizar seminários para seus funcionários. Os departamentos envolvidos e a escala e o âmbito de tais programas de treinamento têm se expandido rapidamente. Até o final de 2009, a China havia organizado mais de 4.000 sessões de formação de diferentes tipos, que foram assistidas por cerca de 120.000 pessoas, incluindo estagiários, pessoal de gestão, técnicos e funcionários. Estes “*trainees*” eram de mais de 20 campos, incluindo economia, diplomacia, agricultura, medicina e saúde, e proteção ambiental. Atualmente, cerca de 10.000 pessoas de países em desenvolvimento recebem formação da China a cada ano.

As principais áreas da cooperação para o desenvolvimento chinesa são infraestrutura, agricultura, saúde e capacitação. Atenção crescente tem sido voltada para a capacitação e formação. Um programa para fornecer treinamento para 15.000 profissionais africanos foi anunciado no Fórum de Cooperação China-África, em novembro de 2006. Ele foi projetado para ser construído sobre os programas existentes onde as autoridades chinesas treinaram, até 2009, cerca de 120.000 pessoas, através de 4.000 diferentes sessões, em mais de 20 campos. Em 2011, à época da publicação do Livro Branco, estimativas oficiais mostravam que cerca de 10.000 pessoas de países em desenvolvimento receberam algum tipo de formação na China a cada ano. Esse apoio é um programa de FDI Chinês para o desenvolvimento de regiões que seguem o “espírito de fronteira” encontrado na América do Norte dos anos 1800. Em um contexto mais amplo da indústria de desenvolvimento, a mudança

⁸ Republic of China, “China's Foreign Aid,” Information Office of the State Council of the People's Republic of China, Beijing (April 2011); http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm [last accessed 25 June 2012].

para uma ajuda desvinculada proporcionou uma grande oportunidade para a China, com as empresas chinesas tornando-se importantes competidoras para os contratos com o Banco Mundial. Mesmo que seja novo aos olhos do Norte esse tipo de abordagem integrada, na realidade, representa um retorno ao tipo de políticas usadas na década de 1960 e 1970 para difundir a influência econômica ocidental.

Índia

A ajuda externa está desempenhando um papel cada vez maior na tranquila competição da Índia com a China por influência no Sul da Ásia e agora na África. Isso ajudou a estimular o anúncio, em maio de 2011, da programação fortemente expandida para África, incluindo um pacote de ajuda de US\$ 5 bilhões em três anos, além de uma expansão de US\$ 700 milhões em programas de treinamento⁹. Um maior envolvimento com a África vem na frente de trabalhos regionais em infraestrutura, programas de educação e em saúde em países como Butão, Nepal, Afeganistão e Mianmar. Quanto do dinheiro está vindo de dentro do governo indiano e exatamente quanto está sendo gasto continua ser um pouco incerto. De fato, as disputas entre diferentes departamentos conspiraram, em 2010, para finalmente matar os esforços para criar uma Agência Indiana de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (MITRA, 2010). A maior parte das atividades de cooperação de desenvolvimento indiano é executada através de canais estabelecidos pelo Ministério das Relações Exteriores, que declarou gastar US\$420 milhões em 2007-2008, e o Ministério das Finanças, que anunciou um gasto, em 2007-2008, de cerca de US\$ 1 bilhão em empréstimos e créditos. Muito pouco deste valor é dado na forma de doações em dinheiro, e questões sobre direitos humanos e democracia são muitas vezes associadas aos contratos de suporte.

Sob o sistema de contabilidade indiano, os fundos declarados como gastos de cooperação para o desenvolvimento geralmente reúnem itens como apoio aos projetos, subsídios de compra, linhas de crédito, custos de viagem e custos de treinamento técnico. Na verdade, o último elemento é o que representa uma porção significativa da programação indiana. O programa de

⁹ Zeenews, 2011.

Cooperação Técnica e Econômica indiana treina cerca de 3.000 pessoas por ano e tem mais de 40.000 alunos. Mais de 50% da formação oferecida por este programa acontece no setor de tecnologia da informação. A formação técnica é o foco da Índia na África, com ênfase em programas para funcionários públicos e empresas estatais, muitas vezes entregues através do Programa Indiano Especial de Assistência Africana. As empresas privadas também são incentivadas a expandir por todo o Sul, mas o governo indiano não é capaz de fazer muito mais do que incentivar e oferecer programas de formação técnica como apoio político, porque não tem o poderio financeiro da China ou os bancos nacionais de desenvolvimento voltados para exportações do Brasil.

Embora a Índia seja participante de diversos fundos multilaterais, como o Fundo para a Democracia das Nações Unidas e o Projeto de Assistência Especial à África da Commonwealth, há uma grande relutância em se envolver em programas trilaterais. Isso acontece, em grande parte, porque há um sentimento claro de que a cooperação é apoiada por prerrogativas de política externa. Como tal, o governo indiano tem a intenção de assegurar que qualquer cooperação para o desenvolvimento que ele proporcione trabalhe para fortalecer a reputação regional e internacional do país, apontando para uma clara preferência por programas bilaterais (STUENKEL, 2010). Entender exatamente o que isso pode envolver é difícil, graças à falta de publicação de *policy papers* e de declarações claras sobre a orientação dos programas e sobre as prioridades, que sejam mais do que declarações de que a prestação de assistência é norteada por princípios *Panchsheel* de assistência mútua, respeitando a soberania e a autonomia, sem interferência (KATTI; CHAHOUD; KAUSHIK, 2009).

África do Sul

O principal mecanismo dos programas de desenvolvimento sul-africanos é a recém-criada Agência de Promoção do Desenvolvimento Sul Africano (SADPA, em inglês), que é especificamente pensada como um

“veículo para melhorar a política externa, conforme informado pela agenda de desenvolvimento nacional... e para criar o espaço político, econômico e social para combater a pobreza, o subdesenvolvimento e a

marginalização da África e do Sul.” (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2011).

Uma das principais motivações é organizar e melhor controlar a substancial cooperação para o desenvolvimento vinda da África do Sul, que sustenta as principais prioridades da política externa de ser positivamente engajada na África e de avanço da cooperação Sul-Sul. (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2011). Isto é particularmente importante, uma vez que o objetivo é fornecer 0,2-0,5% do PIB em assistência nos próximos anos. Em 2006, o gasto estimado em ODA da África do Sul ficou entre US\$ 363 e US\$475 milhões, fazendo parte de um total de transferências para os países africanos estimado em US\$2,79 bilhões. Envolvido neste contexto maior, está uma série de despesas com a segurança regional, comércio e infraestrutura, que não se encaixam nas definições geralmente aceitas pela ODA. O ponto central é que o governo sul-africano decidiu contribuir substancialmente para o desenvolvimento regional por duas razões. Primeiro, há um forte desejo de manter uma posição de liderança regional. Segundo, o governo quer garantir que não seja dominado por um fluxo de migrantes econômicos e humanitários.

Os três principais objetivos da cooperação Sul-Sul da África do Sul são o fortalecimento das instituições, o apoio a NEPAD e a melhoria das relações bilaterais. Os programas são consequentemente focados em um conjunto de prioridades que orientam e incluem a cooperação com os países africanos, renovando a África, a construção da democracia e da boa governança, a prevenção de conflitos, o desenvolvimento, o alívio humanitário e o desenvolvimento de recursos humanos. Estas orientações estratégicas resultam em cerca de 55% das despesas de cooperação Sul-Sul direcionadas as grandes áreas na categoria de defesa e 36% na educação. Aproximadamente 70% das verbas gastas vão para programas de membros da Comunidade de Desenvolvimento Sul Africano (SADC).

A África do Sul tem um vibrante setor de ONGs, que fornece importantes contribuições para os programas nacionais de cooperação Sul-Sul. Uma ênfase particular é colocada sobre o uso de frases como “parceiro de desenvolvimento”, ao invés de termos mais politicamente carregados, como “doador”. Com isto em mente, os programas são feitos com uma série de instituições multilaterais, incluindo ABD, UNHCR, UNICEF, IDA, SADC,

UNDP, UNIDO, WHO, FAO, WFP e Cruz Vermelha. Os programas trilaterais, atualmente coordenados pelo Tesouro Nacional, são uma área de crescente interesse, com programas já em curso com a Holanda, Suíça, Suécia, Noruega e Bélgica. A característica notável do SADPA é que desde a sua criação tem sido elaborada uma prestação de contas detalhada, com uma gestão financeira e uma estrutura gerenciada com base em resultados que carrega semelhanças impressionantes com as estruturas de governança de agências pertencentes ao DAC. Isto não é especialmente surpreendente, dada a importância atribuída aos programas trilaterais, bem como as claras decisões estratégicas dentro do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação de expandir a prestação de assistência, tanto como uma ferramenta de desenvolvimento nacional quanto como um dispositivo para melhorar a situação de segurança regional.

Conclusão preliminar da Pesquisa em andamento

Dada a longa relação entre as ambições da política externa e da prestação de assistência ao desenvolvimento (MORGENTHAU, 1962; LUMSDAIN, 1993), não é de surpreender que os países emergentes tenham se voltado para a assistência ao desenvolvimento para sustentar a sua crescente inserção política e econômica internacional. Embora existam elementos altruístas da “solidariedade do Sul” nos crescentes fluxos de ajuda ao desenvolvimento dos novos atores do desenvolvimento para países de baixa renda, as prerrogativas dominantes são a segurança econômica e nacional. Isso aponta para uma série de conclusões provisórias, que podem ser extraídas do levantamento preliminar neste artigo.

A primeira conclusão é que um país não tem de ser um membro do DAC para proporcionar ajuda em cooperação para desenvolvimento. De fato, alguns dos resultados positivos estão sendo alcançados pelos não-membros do DAC, e sugerem que a operação fora dos quadros do DAC podem ser uma coisa boa (WOODS, 2008).

Uma segunda conclusão óbvia é que a cooperação Sul-Sul não é um fenômeno novo. A China tem se empenhado na cooperação para o desenvolvimento estrangeiro durante décadas, e as iniciativas apoiadas pelas Nações Unidas para a cooperação Sul-Sul ocorrem desde a década de 1970. O que mudou no contexto contemporâneo é que os fundos necessários, a

capacidade administrativa e a capacidade industrial para conduzir programas de desenvolvimento eficazes podem agora ser facilmente encontrados no Sul.

O terceiro ponto é um lembrete útil para os defensores que se baseiam no DAC para níveis sustentados ou aumento de ajuda externa, ou seja, que a ajuda ao desenvolvimento é mais sustentável quando é fundamentada no interesse nacional. Esta não é uma idéia nova, e pode ser encontrada em algumas das primeiras análises eruditas de assistência estrangeira (MORGENTHAU, 1962). Enquanto os casos previstos neste artigo são muitas vezes envolvidos publicamente na retórica da fraternidade do Sul e da boa cidadania internacional, a realidade subjacente é que a cooperação para o desenvolvimento pode ser concedida para alcançar objetivos estratégicos, sejam eles de segurança regional, acesso a mercados, acesso a recursos, apoio internacional, ou simples aumento no prestígio internacional. Isso é duplamente importante, dado os desafios ainda consideráveis de desenvolvimento que os novos parceiros de desenvolvimento muitas vezes enfrentam. A lição fundamental para os membros do DAC é que não há necessariamente uma contradição entre fazer o bem através da ajuda ao desenvolvimento e da elaboração das políticas nesse contexto e a promoção do interesse nacional.

Um quarto ponto diz respeito às melhores práticas na prestação de assistência ao desenvolvimento. A ascensão dos países emergentes tornou bastante claro que há políticas e programas nos países em desenvolvimento que funcionam excepcionalmente bem. Isso pode criar certo desafio cultural para as agências de desenvolvimento pertencentes ao DAC que tratam a possibilidade de inovações eficazes e eficientes no Sul como improvável. Mas a realidade é que as soluções para muitos desafios já podem existir no Sul, onde o contexto diário da política é o desenvolvimento.

Em quinto lugar, é o resultado que importa, não o processo. Muitos dos membros do DAC expressam o mesmo sentimento se tornando moribundos em argumentos processuais. Países como Brasil, China, Índia e África do Sul estão buscando criar agências de cooperação de desenvolvimento para assegurar a coordenação e a coerência dos programas, e não para satisfazer os requisitos de contabilidade e os relatórios da OCDE. Além disso, abordagens mais diretas para resultados estão sendo tomadas, com o indicador final sendo o quanto o projeto cumpriu o que disse que faria, e não o cumprimento de todas as etapas “corretas” ao longo do caminho. Em certo sentido, esta abordagem, muito mais

direta, teve que ser tomada porque o volume de recursos disponíveis é significativamente menor, com uma capacidade burocrática um pouco menor, com maiores expectativas de fracasso em ambas as partes.

Reclamações sobre as atividades predatórias da China na África apontam diretamente para a lição final, ou seja, que a ajuda ao desenvolvimento não é suficiente. Como foi argumentado anteriormente, uma distinção precisa ser feita entre cooperação voltada para o desenvolvimento e cooperação voltada aos negócios de investimento estrangeiro direto. A confusão surge no caso chinês porque os volumes de fluxos financeiros são muito altos. O que é ignorado é a diversidade de instrumentos que está sendo usada para perseguir esses empreendimentos e o fato de que a China, assim com Brasil, Índia e os Estados do Golfo, está disposta a investir em áreas que são consideradas muito arriscadas pelas empresas do Norte. Além disso, o grande número de pessoas que estão se formando a cada ano no Brasil, China, Índia e África do Sul aponta para o renascimento da ética original por trás de programas com sistemas de bolsas como o *Fullbright* e o *Chevening*, ou seja, uma transferência real de capacidade e conhecimento técnico, que também cria vínculos de *Soft Power*. O resultado é uma abordagem política mais coerente de cooperação para o desenvolvimento, baseada em uma abordagem mais holística, que vê o desenvolvimento nacional ampliado como predicado de um desenvolvimento mais amplo do Sul porque as possibilidades futuras de acesso ao mercado do Norte são muito limitadas.

Uma questão não abordada neste artigo é a possibilidade de o volume expandido e a faixa de engajamento Sul-Sul na cooperação criarem novos problemas ou reverter conquistas existentes, sobretudo através da criação de novos fluxos de dívida e de falta de coordenação entre os programas existentes. Embora haja esta preocupação, a realidade é que o DAC, em si, ainda está lidando com a coordenação nos países e entre os países, em um ponto em que suas agências ainda estão muito relutantes em aceitar a idoneidade de relatórios e avaliações de seus colegas, porque os modelos documentais diferem. Compreensivelmente, os países em desenvolvimento não estão esperando que este problema seja resolvido e, ao invés, têm aproveitado as novas oportunidades que vêm da cooperação Sul-Sul – oportunidades que se estendem, cada vez mais, para além da ajuda estrangeira.

REFERÊNCIAS

- AKAMATSU, Kaname. **A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries: The Developing Economies**, 1962.
- BLAISE, Séverine. **On the Link Between Japanese ODA and FDI in China: A Microeconomic Evaluation Using Conditional Logit Analysis**. In: *Applied Economics* 37, 2005.
- BRAÜTIGAM, Deborah. **‘Flying Gees’ or ‘Hidden Dragon’? Chinese Business and African Industrial Development**. In: ALDEN, Chris; LARGE, Daniel; OLIVEIRA, Ricardo Soares de. *China Returns to Africa: A Rising Power and a Continental Embrace*. New York, Columbia University Press, 2008.
- _____. Deborah. **The Dragon’s Gift: The Real Story of China in Africa**. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BROOKS, William L. Brooks; ORR, Robert M. **Japan’s Foreign Economic Assistance**. In: *Asian Survey* 25 (3), March 1985.
- CABRAL, Lídia Cabral; WEINSTOCK, Julia. **Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, mechanics and future prospects**. Overseas Development Institute, 2010.
- DÁVILA, Jerry. **Hotel Trópico: Brazil and the Challenge of African Decolonization, 1950-1980**. Durham, NC: Duke University Press, 2010.
- EASTERLY, William. **The White Man’s Burden**. New York: Penguin, 2006.
- ECOSOC. **Background Study for the Development Cooperation Forum: Trends in South-South and Triangular Development Cooperation**. New York: United Nations, Apr. 2008.
- FISZBEIN, Ariel; SCHADY, Norbert. **Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty**. Washington, DC: IBRD/World Bank, 2009.
- GRIMM, Sven; et al. **European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development**. EDC 2020 Working Paper, n.4 (May 2009):
<http://www.edc2020.eu/fileadmin/Textdateien/EDC2020_WP4_Webversion.pdf>.
- IPEA. **Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: IPEA/ABC, 2010.
- KATTI, Vijaya; CHAHOUD, Tatjana; KAUSHIK, Atul. **India’s Development Cooperation: Opportunities and Challenges for International Development Cooperation**. In: German Development Institute Briefing. Paper n.3, 2009.
- KIGAME, Paul. **Africa Has to Find Its Own Way to Prosperity**. *Financial Times* 7 May 2009.
- KRAGELUND, Peter. **The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?** *Development Policy Review* 26 (5), 2008.
- LAMY, Pascal. **The Changing Landscape of the WTO**. Speech to the Japan Institute of International Affairs, 16 March 2012.
<http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl221_e.htm>. Acessado em 6 de Junho de 2012.

- LANDIM, Raquel. **OCDE corteja países emergentes**. In: O Estado de São Paulo, 7 Dezembro 2009.
- LUMSDAIN, David Halloren. **Why Was There Any Foreign Aid at All?** In *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-89*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- MANNING, Richard. **Will ‘Emerging Donors’ Change the Face of International Co-operation?** In: *Development Policy Review* 24 (4), 2006.
- MARIN, Chrispim. **Brasil amplia presença internacional para reforçar política externa Sul-Sul**. In: O Estado de São Paulo, 6 Dezembro 2009.
- MARKUSEN, James R; VENABLES, Anthony J. **Foreign Direct Investment as a Catalyst for Industrial Development**. *European Economic Review* 43 1999.
- MIGIRO, Asha-Rose. **A new spirit of solidarity rises in the South**. Op-Ed, *Financial Times*. 9 December 2009.
- MITRA, Devirupa. **India Drops Plan for External Aid Agency**. In: iGovernment.in <<http://www.igovernment.in/site/india-drops-plan-external-aid-agency-37739>>. Acessado em 25 de Junho de 2012.
- MORGENTHAU, Hans. **A Political Theory of Foreign Aid**. In :*American Political Science Review*, v.56, n. 2, June 1962.
- MOYO, Dambisa. **Dead Aid: Why Aid is not Working and How There is a Better Way for Africa**. London: Allen Lane, 2009.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. **Investindo no Paraguai**. 1 February 2011.
- OECD-DAC. **Is it ODA?** Fact Sheet, 2008. <www.oecd.org/dataoecd/21/21/34086975.pdf>. Accessed on 6 June 2012.
- PEET, Richard. **Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO**. London: Zed Books, 2003.
- PREBISCH, Raúl; “Dependence, Interdependence and Development,” *CEPAL Review* No. 28 (Abril, 1988)
- REPUBLIC OF CHINA. **China's Foreign Aid. Information Office of the State Council of the People's Republic of China**. Beijing. April 2011: <http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm>. Accessed 25 June 2012.
- REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu**. White Paper on South Africa's Foreign Policy, 13 May 2011. <<http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=149749>>. Accessed 25 June 2012.
- _____. **Establishment of SADPA: Presentation to the NCOP Select Committee on Trade and International Relations**. Department of International Relations and Cooperation. 3 August 2011. <<http://www.safpi.org/sites/default/files/110803sadpa-edit.pdf>>. Accessed 25 June 2012.
- RICUPERO, Rubens. **Brazil Political and Business Comment**. Interview of Rubens Ricupero, former Brazilian finance minister. 8 June 2009. <http://www.brazilpoliticalcomment.com.br/content/view/262/0/lang,en>

- SANBORN, Cynthia A; TORRES, Victor, *La Economía China y las Industrias Extractivas: Desafíos para el Perú* (Lima: Centre de Investigación de la Universidad del Pacífico; CooperaAcción, 2009).
- SARAIVA, José Flávio Sombra. **África parceira do Brasil atlântico: Relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012
- SHARMA, Ruchir. **Bearish on Brazil: The Commodity Slowdown and the End of the Magic Moment**. In: Foreign Affairs, v.91, n. 3, May-June, 2012.
- SILVA, Luiz Inácio da. **A nova geografia do comércio: Cooperação Sul-Sul em um mundo cada vez mais interdependente**. Discurso na sessão de debate da XI UNCTAD, São Paulo, Brazil, June, 14th, 2004.
- STRAUSS, Julia C.; SAAVEDRA, Martha. **China and Africa: Emerging Patterns in Globalization and Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- STUENKEL, Oliver. **Responding to Global Development Challenges: Views from Brazil and India**. In: German Development Institute Discussion Paper, n. 11, 2010.
- SUNKEL, Osvaldo; e ZULETA, Gustavo; **Neo-Structuralism versus Neo-Liberalism in the 1990s**, *CEPAL Review* No. 42 (Dezembro, 1990).
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). **Promotion of South-South Cooperation for Development: A Thirty-Year Perspective**. Report of the Secretary General, Doc 64/504, 27 October 2009.
- UNITED NATIONS. **Special Unit for South-South Cooperation: What is South-South Cooperation?** 2012.
<http://ssc.undp.org/content/ssc/about/what_is_ssc.html>. Accessed 6 June 2012.
- _____. **United Nations Special Unit for South-South Cooperation: Buenos Aires Plan of Action**. 1978. <<http://ssc.undp.org/Buenos-Aires-Plan-of-Action.22.0.html>>.
- WOODS, Ngaire. **Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance**. In: International Affairs 84 (6), 2008.

RESUMO

Este artigo analisa a ascensão da cooperação Sul-Sul como alternativa à tradicional prestação de ajuda externa por agências pertencentes ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Ele acompanha a ascensão da cooperação Sul-Sul e coloca-a no contexto das abordagens contemporâneas de programação do desenvolvimento, argumentando que há lições valiosas para o Norte nesta abordagem guiada pelo Sul para o desenvolvimento.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento; Cooperação; Sul-Sul;

DA GLOBALIZAÇÃO COLONIAL À GLOBALIZAÇÃO PÓS- COLONIAL: O NÃO ALINHAMENTO E COOPERAÇÃO SUL-SUL¹

Aditya Mukherjee²

A visão revisionista do colonialismo, que procura retratar o período como algo positivo, está mais uma vez na moda. Isso é particularmente verdade para os países que, nos últimos anos, têm se saído muito bem: países do leste, sudeste e sul asiáticos; como China, Coreia do Sul, Indonésia e Índia. Surpreendentemente, o panorama que está sendo proposto agora é o de que o sucesso dessa região está estreitamente conectado com a experiência colonial. Sugerem que é a inserção colonial o que teria criado as condições para a decolagem econômica nesses países.

Um argumento peculiar surgiu para tentar reivindicar o crédito pelo atual sucesso da região ao seu passado colonial. Com um estalar de dedos, os dois processos de globalização, um sob o colonialismo, entre os séculos XVI e XIX; o outro após a Segunda Guerra Mundial e adotado pelos estados-nação independentes, estão associados. O fato de que no período colonial havia um enorme movimento de trabalho e capital, além de uma enorme expansão do comércio, está sendo associado a uma expansão similar – na verdade, em alguns

¹ Artigo apresentado no Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais (SEBREEI), Porto Alegre, **Brasil**, 22 de junho de 2012.

² Diretor, Instituto de Estudos Avançados, Universidade Jawaharlal Nehru, Nova Deli (mriduladitya@gmail.com)

aspectos, até mesmo maior – do comércio e da circulação de capital que foi presenciada no século XX, especialmente desde os anos 1960. Nenhuma menção, é claro, é feita ao fato de que no último processo em questão o trabalho não tinha uma mobilidade tão fácil quanto a que costumava ter no início da fase colonial; ou ao fato de que o processo anterior ocorreu sob a hegemonia colonial para fins coloniais, enquanto o último processo foi essencialmente mediado por estados-nação independentes, em um sistema capitalista global extremamente modificado.³

Nessa compreensão colonial, a fase “ruim” nos países pós-coloniais, como, por exemplo, a Índia, foi a fase nacionalista e “protecionista” que tentou desestruturar o colonialismo e promover o desenvolvimento nacional. Isto é, no caso indiano, “a mosca na sopa” foi o governo de Nehru. As fases “boas” ocorreram durante o período colonial, quando as economias coloniais foram abertas para o mundo, e novamente na abertura da economia após as chamadas reformas econômicas “neoliberais” da segunda metade do século XX.

Esse tipo de posição é encontrado não somente nos escritos de Niall Ferguson, cujo livro tem o exato título “*Empire: How Britain Made the Modern World*”, resumindo sua conclusão básica de que a Grã-Bretanha **fez** o mundo moderno através do império (FERGUSON, 2003). Tais posições encontram-se nos escritos de Tirthankar Roy, cujo trabalho neocolonial que fora publicado pela Oxford University Press como “*Economic History of India*” envergonharia, na minha opinião, até o conservador vice-rei britânico Lord Curzon pela maneira gritante com que argumenta o paradigma colonial (TIRTHANKAR, 2006). Posições semelhantes são tomadas atualmente por economistas como o Lord Meghnad Desai, um antigo marxista que mudou consideravelmente para a Direita.

A posição básica defendida por esses neocolonialistas é a de que o colonialismo teve um impacto positivo sobre as colônias e que, particularmente, a expansão do comércio, a criação de infraestrutura de transporte e comunicação, etc., sob o colonialismo foram extremamente benéficas para a colônia e criaram condições iniciais positivas na situação pós-colonial.

³ Para uma brilhante análise da globalização que ocorre após a II Guerra Mundial, com o capitalismo mundial atingindo uma nova fase, ver Eric Hobsbawm, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century* (Harmondsworth: Penguin, 1994).

Argumenta-se ainda que o começo da fase pós-colonial, que era relativamente protecionista, era o que estava errado no desenvolvimento dessas sociedades. Como Meghnad Desai disse “os primeiros 40 anos de independência da Índia (incluindo os anos de Nehru) foram desperdiçados.” Ele também defendeu que o colonialismo na verdade desenvolveu a Índia e que, no momento da independência, a deixou entre os dez países mais industrializados do mundo (DESAI, 2009)! Eu tenho criticado detalhadamente essas visões coloniais em outros trabalhos (MUKHERJEE, 2007; 2010).

O esforço de Nehru em “desestruturar” o colonialismo e ir em direção ao desenvolvimento econômico independente também foi criticado, até mesmo desprezado, pelo extremo oposto do espectro ideológico, com base em um conjunto completamente diferente de suposições. A Esquerda ortodoxa, tirando a sua posição do VI Congresso do Comintern (Internacional Comunista) de 1928, argumenta que nenhum desenvolvimento independente é possível não apenas na situação colonial, mas mesmo depois que a sociedade colonizada ganhou independência política. Argumenta-se que as economias coloniais – e até mesmo as economias pós-coloniais “periféricas” – necessariamente desenvolveram-se de um modo que proporcionou a futura estruturação da dependência, tornando impossível para a saída dessa situação dependência, a menos que essas sociedades rompessem em conjunto com a via capitalista e passassem para a socialista. Essa visão foi sustentada por Baul Baran na década de 1950, quando um importante surto de descolonização estava acontecendo, e ganhou voz, o que é compreensível, através de alguns teóricos da dependência na América Latina, como Gunder Frank, bem como por novos estudiosos marxistas e neo-marxistas, como Samir Amin e Hamza Alavi. Dadas as asserções *a priori* dessa linha de pensamento, a Índia, já que não se tornou socialista, **não poderia** ter se desenvolvido de forma independente durante o governo de Nehru. Na verdade, os comunistas imediatamente após a declaração de independência declararam que a mesma não era “real” e Nehru era “um cachorrinho do imperialismo”. No entanto, essa linha de raciocínio, denominada modelo CBF (Comintern-Baran-Frank) por Bipan Chandra, tem sido fortemente criticada na Índia pela Esquerda (CHANDRA, 2012) e questionada em outros lugares também

(CARDOSO; FALETTTO, 1979). Eu fiz uma crítica extensa dessa posição em outros trabalhos⁴.

Neste trabalho, em primeiro lugar tentarei, brevemente, argumentar que o legado colonial não criou “condições iniciais” positivas e que o caminho para o desenvolvimento exigiu uma “desestruturação” do colonialismo. Em segundo lugar, descreverei os elementos da estratégia de Nehru para a “desestruturação” do colonialismo mostrando que o governo de Nehru, ao invés de ser um desperdício ou de levar o país a uma futura dependência, na verdade promoveu o desenvolvimento independente e criou as condições estruturais para um rápido desenvolvimento nos últimos anos. A estratégia de Nehru, que eu chamo de “consenso de Nehru” no momento da independência, era produto de uma conjuntura histórica particular. O “não alinhamento” foi um aspecto deste consenso. A conjuntura histórica foi constituída por uma série de fatores, tais como o legado do colonialismo (ou as “condições iniciais” no momento da independência), a natureza do capitalismo mundial e a balança global de poder à época.

O Legado Colonial

Uma economia colonial típica frequentemente absorve características que, embora pareçam ser “modernas” ou capitalistas, na realidade desempenham papéis completamente diferentes e distintamente coloniais quando estão no quadro colonial. Por exemplo, uma situação colonial poderia presenciar, como fez na Índia: um alto grau de comercialização (ou produção generalizada de mercadorias); o crescimento rápido de transporte e comunicações; a integração com o mercado mundial; e um alto grau de “excedentes de potencial investidor” obtidos a partir de sua economia — todas características associadas ao desenvolvimento capitalista. No entanto, no contexto colonial todos esses acontecimentos levaram ao desenvolvimento capitalista da metrópole, mas uma futura estruturação colonial na colônia. Isso acabou, para usar a expressiva frase do antigo nacionalista indiano Tilak, “enfeitando esposa do outro”, enquanto desfigura a sua própria.

⁴ Ver Aditya Mukherjee e Mridula Mukherjee, “Imperialism and the Growth of Indian Capitalism in the Twentieth Century” *Economic and Political Weekly*, 12 de março de 1988; e Aditya Mukherjee, *Imperialism Nationalism and the Making of the Indian Capitalist Class*, (Nova Deli: Sage, 2002).

Na economia indiana colonial, que foi forçadamente desarticulada internamente e direcionada para exportação, as alterações acima não estimularam os intercâmbios intersetoriais internos entre a agricultura e a indústria indiana, ou entre a indústria de bens de consumo e a indústria de bens de capital.⁵ O circuito de mercadorias era concluído através da metrópole, onde a agricultura colonial era ligada à indústria metropolitana, ou a indústria colonial de bens de consumo (se e quando era autorizada a desenvolver-se) era ligada à indústria metropolitana de bens de capital; os efeitos multiplicadores destas trocas eram, então, transmitidos para o exterior. De forma similar, o excedente gerado na economia colonial não levava à reprodução ampliada através de investimento (este sendo a principal característica que distingue o capitalismo dos modos de produção pré-capitalistas), elevando, assim, a composição orgânica do capital e da produtividade a um nível mais elevado e em escala significativa dentro da economia local, mas facilitou o investimento na metrópole (MUKHERJEE, 2010; ALAVI, 1974). A indústria artesanal tradicional foi destruída (LUTSKY, 1969) (isto é, um processo de desindustrialização ocorreu em um país que era o maior exportador mundial de têxteis na era pré-colonial) e não foi substituída pela indústria moderna de capital intensivo em escala significativa.

O capitalismo também não evoluiu na agricultura. A produção de mercadorias agrícolas se deu em resposta a uma “comercialização forçada” que visava primordialmente a atender as demandas da receita do estado colonial e não a uma racionalidade capitalista, isto é, obter lucro para o investimento. Normalmente, a agricultura possuía um alto grau de diferenciação, mas isso não a levou ao cultivo capitalista através da reprodução ampliada. O pequeno modo de produção foi perpetuado na agricultura com os latifúndios sendo deixados para arrendatários com poucas posses que continuaram a cultivar mais ou menos os mesmos níveis tradicionais de tecnologia⁶. Além disso, a produção

⁵ A questão do intercâmbio entre o setor produtor de bens de capital para a indústria de bens de capital e a indústria de bens de capital não surgiu.

⁶ Essa tendência tem se mostrado verdadeira mesmo em áreas como o Punjab, na Índia, que foi erroneamente posta na direção da agricultura capitalista por Mridula Mukherjee em *Colonialising Agriculture: The Myth of Punjab Exceptionalism*, (Nova Deli: Sage, 2006). Ver também Aditya Mukherjee, “Agrarian Conditions in Assam 1880- 1890: A Case Study of Five Districts of the Brahmaputra Valley”, *The Indian Economic and Social History Review*, Volume XVI, Número 2, abril-

agrícola e as exportações, mesmo quando cresceram⁷, continuaram articuladas com as indústrias da metrópole e outras carências.

O colonialismo tem que ser visto e avaliado como um todo. O crescimento em um ou outro setor da economia ou da sociedade coloniais não pode ser avaliado como desenvolvimento “parcial” (a ser encoberto pela falta de tal crescimento em outro setor) se esse crescimento setorial for fundamental na criação da estrutura colonial que levou à estagnação geral e até mesmo ao declínio. O desenvolvimento de ferrovias, comércio exterior, telégrafo, reforma agrária, serviço colonial civil, etc., ocorreram de forma que eles se tornassem instrumentos essenciais na conversão das sociedades pré-capitalistas e, por vezes, capitalistas⁸ emergentes em uma estrutura colonial nascida morta. Os próprios **instrumentos** de subversão do desenvolvimento capitalista moderno em favor de estruturação colonial não podem ser tratados como benefícios “residuais” ou “parciais” do colonialismo, uma falácia que, infelizmente, se arrasta no pensamento de ferrenhos nacionalistas liberais do mais alto nível e até mesmo entre alguns marxistas.

As distorções estruturais criadas pelo colonialismo fizeram a futura transição para o crescimento autossustentável ser muito mais difícil. Foi necessária a derrubada do colonialismo e a “desestruturação” da estrutura colonial para que a Índia iniciasse sua tentativa de construir o capitalismo independente depois que o colonialismo por quase 200 anos devastou a sua economia e a sua sociedade, e privou o país da oportunidade de participar do processo de transformação industrial moderna que ocorria em outras partes do mundo. Apesar de alguns desenvolvimentos positivos na economia indiana em determinadas áreas,⁹ desde a Primeira Guerra Mundial até 1947 a Índia

junho de 1979, páginas 207-232, para uma discussão sobre como a estruturação colonial da agricultura indiana ocorre em uma situação muito diferente (do Punjab).

⁷ Em alguns casos, como os engenhos de açúcar da Indonésia no final do século XIX, eles foram operados pelo capital estrangeiro com altos níveis de investimento e tecnologia, mas ainda assim permaneceram totalmente articulados às necessidades coloniais e não tiveram efeitos positivos para o crescimento da agricultura capitalista na Indonésia. Ver, por exemplo, Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1963); J. S. Furnivall, *Netherlands India* (Nova Iorque: [s.n.], 1944); e id., *Colonial Policy and Practice* (Nova Iorque: New York University Press, 1956).

⁸ Por exemplo, Muhammad Ali no Egito na década de 1830.

⁹ Eu tenho mostrado em outros lugares como até mesmo esses desenvolvimentos positivos não foram resultado do colonialismo, mas, sim, foram arrancados dele e ocorreram **apesar do colonialismo e em**

manteve-se essencialmente retrógada e estruturalmente colonial. A economia indiana no momento da independência ainda era basicamente dependente de uma agricultura de produtividade estagnada e baixa, e “semi-feudal”, com uma indústria moderna (em 1950) contribuindo com meros de 6 a 8 por cento da renda nacional e empregando (em 1951) 2,3% da força de trabalho (em 1946) (GOLDSMITH, 1983; CHANDRA, 1992).

O que a Índia herdou após duzentos anos de “benevolência” colonial que supostamente lhe proporcionaram as “vantagens” da “comercialização”, “exposição ao mercado mundial”, “transporte e comunicação”, “um Estado forte”, “técnicas científicas ocidentais”, etc., benefícios que Tirthankar Roy mal poderia parar de listar; era, na verdade, uma situação lamentável.

Como o monumental trabalho de Angus Maddison mostra, a Índia foi a maior economia do mundo durante todos os mil anos do primeiro milênio, respondendo por cerca de 30% do PIB mundial. No mínimo até o início do século XVIII a Índia ainda era a maior economia, com cerca de 25% do PIB mundial, mais de **oito vezes** o do Reino Unido. O declínio começou logo depois e durante o fim de quase 200 anos de domínio colonial (durante o qual Tirthankar Roy afirma que “a Índia colonial experimentou um crescimento econômico positivo”) (TIRTHANKAR, 2006). A parcela do PIB mundial pela qual a Índia era responsável foi reduzida a meros 4,2% em 1950. Algumas décadas foram necessárias após a independência para que a Índia se livrasse o suficiente do legado colonial e começar gradualmente a consolidar o caminho de volta para melhorar a sua fatia no bolo global (MADDISON, 2007). Abordaremos esse aspecto mais adiante.

O impacto do colonialismo em termos humanos foi traumático e muito visível. Na época da independência, a expectativa de vida **média** era de apenas 30 anos. Os pobres, obviamente, morriam muito mais jovens. A Índia foi confrontada com graves escassezes de alimentos que geravam, repetidamente, condições quase extremas de fome em diversas áreas. A Fome de Bengala, em 1943, apenas quatro anos antes da esquerda britânica, custou mais de **três**

oposição ao mesmo. Ver, por exemplo, *Imperialism Nationalism and Making of the Indian Capitalist Class* (Nova Deli: Sage, 2002), cap. 1.

milhões de vidas.¹⁰ Entre 1946 e 1953, cerca de 14 milhões de toneladas de grãos no valor de 10 bilhões de rúpias tiveram que ser importados, afetando seriamente o desenvolvimento planejado pela Índia após a independência. Em 1951, 84% da população (sendo 92% mulheres) era analfabeta.

Foi a partir dessas péssimas condições iniciais que a Índia Independente sob o governo de Nehru teve de iniciar sua jornada rumo à modernização. Um elemento importante no início dessa jornada foi a criação do processo de “desestruturação” da estrutura colonial de modo que a economia e a sociedade indianas pudessem estar prontas para decolar. Descreveremos a seguir os contornos da estratégia tomada para desestruturar o colonialismo.

A estratégia de Nehru

Além das péssimas condições iniciais, um importante elemento da conjuntura histórica que determinou o rumo seguido pela Índia independente foi o legado do movimento que levou à criação do Estado independente indiano. Evidentemente, a natureza do Estado recém-nascido é criticamente determinada pela natureza do movimento que leva à criação desse Estado. Os três elementos básicos da luta de libertação nacional indiana que criaram um profundo impacto sobre o estado indiano de independência foram: um compromisso com o anti-imperialismo ou manutenção da soberania; o compromisso de criar um quadro civil democrático e libertário (o que *inter alia* significou a criação de uma sociedade inclusiva, multicultural e secular); e o desejo de manter uma orientação em favor dos pobres.¹¹ Especialmente os dois primeiros elementos, isto é, as manutenções da soberania e da democracia, tornaram-se inegociáveis pontos dentro dos quais o Consenso de Nehru tinha de funcionar. Isso nos leva à tentativa de Nehru de transformar a indústria indiana

¹⁰ Ver Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation* (Deli: Oxford University Press, 1982), apêndice D, p. 195-216, para um abrangente exercício de estimativa do número de mortes por fome durante a fome de Bengala. Enquanto a Famine Inquiry Commission estima 1,5 milhões de mortos, Sen argumenta convincentemente o porquê de o número estar próximo de três milhões. Ver também Paul Greenough, *Prosperity and Misery in Modern Bengal: The Famine of 1943-44* (Nova Iorque: Oxford University Press, 1982), onde ele defende um número maior, e Rakesh Batabyal, *Communalism in Bengal: From Famine to Noakhali, 1943-47* (Nova Deli: Sage, 2005).

¹¹ Ver meu capítulo “Political Economy of the Postcolonial Indian State” in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee e Aditya Mukherjee, *India Since Independence*: (Nova Deli: Penguin, 2008), para uma discussão detalhada do impacto do movimento nacional indiano no Estado indiano pós-colonial.

com democracia, uma tentativa única; nas palavras de Nehru, um caminho “único na história”.¹² Nunca antes na História o processo de transição para a industrialização ou o processo de acumulação primitiva fora realizado em conjunto com a democracia.

O compromisso inegociável com a democracia significava que o excedente exigido para investimento a fim de facilitar a transição para a industrialização não poderia ser obtido à custa da classe trabalhadora e do campesinato indianos, ou com base na apropriação do excedente colonial como aconteceu em outros países no passado.¹³

O compromisso com a soberania significava que a transição não poderia ser realizada com ajuda ou intervenção de algum país estrangeiro, de maneira tal que transformasse o país em um sócio minoritário de algum país mais desenvolvido, por mais poderoso que o fosse. O imperativo de manutenção da soberania era um indicador natural em direção ao não alinhamento na situação de pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria, quando o mundo estava dividido em dois blocos de poder. Em outras palavras, a política de não alinhamento foi tanto uma função da estratégia de desenvolvimento econômico escolhida pela Índia quanto um produto do compromisso do movimento nacional indiano para a paz mundial e a soberania dos estados-nação.

Nehru e os primeiros planejadores indianos entenderam corretamente que a independência política tinha pouco valor se não pudesse ser usada para adquirir, primeiro, independência econômica e, em seguida, intelectual. Na época da independência, devido à natureza do colonialismo à qual foi submetida, a Índia era quase completamente dependente do mundo desenvolvido para obter bens de capital e tecnologia para fazer qualquer investimento. A Índia, então, produzia praticamente nenhum bem de capital. Em 1950, ela obtinha quase 90% de suas necessidades **até em ferramentas para**

¹² Nehru estava profundamente consciente disto e, muitas vezes, falou sobre isso. Ver, e.g., “Minutes of the fourth meeting of the National Development Council”, Nova Deli, 6 de maio de 1955, File Number 17(17&56-PMS in *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, Second Series, v. 28, p.371). Ver também minha introdução para Aditya Mukherjee (ed.), *A Centenary History of the Indian National Congress*, Volume 5, 1964-84 (Nova Deli: Academic Foundation, 2011).

¹³ Ver Aditya Mukherjee, “Empire: How Colonial India made Modern Britain”, *Economic and Political Weekly*, Volume 45, Número 50, dezembro de 2010, para uma discussão detalhada de como o excedente colonial ajudou o processo de acumulação primitiva de capital por parte do Ocidente.

máquinas, sem falar nas máquinas em si, através de importações. Isso significava que, embora o país fosse politicamente independente, também era completamente dependente dos países desenvolvidos para alcançar **algum** crescimento econômico através de investimento.

Essa era uma situação de tipo neocolonial, o que demandava solução imediata. E essa é a situação que a famosa estratégia Nehru-Mahalonobis tentou reverter ao adotar uma industrialização baseada na indústria pesada ou de bens de capital. Durante os três primeiros planos (1951-1965) a indústria na Índia cresceu 7,1% ao ano. Essa foi uma experiência bem diferente do processo de desindustrialização do século XIX e do lento crescimento industrial entre 1914 e 1947. Mais importante, “a **triplicação** do índice agregado de produção industrial entre 1951 e 1969 foi resultado do aumento de 70% em indústrias de bens de consumo, da **quadruplicação** da produção de bens intermediários e do aumento de **dez vezes** da produção de bens de capital” (VAIDYANATHAN, 1983). Esse padrão de desenvolvimento industrial levou a uma **transformação estrutural** do legado colonial. De uma situação na qual para fazer qualquer investimento de capital praticamente todo equipamento tinha de ser trazido do exterior, a parcela importada dentro o total de investimento fixo sob forma de equipamento na Índia diminuiu 43% em 1960 e era de apenas 9% em 1974, enquanto o valor do investimento fixo na Índia aumentou cerca de duas vezes e meia ao longo desse período (1960-1974).¹⁴

Essa foi uma grande conquista e, como aumentou consideravelmente a autonomia da Índia com relação aos países avançados ao determinar seu próprio ritmo de acumulação de capital ou de crescimento, criou a condição-chave para o não alinhamento ou a relativa independência com relação aos blocos de poder. No meu entendimento, não há elegância diplomática que possa alcançar e sustentar o objetivo do não alinhamento sem base econômica de relativa autonomia ter sido criada.

¹⁴ Ver Aditya Mukherjee, “Planned Development in India 1947-65: The Nehruvian Legacy” in Shigeru Akita (ed.), *South Asia in the 20th Century International Relations* (Tóquio: Institute of Oriental Culture, the University of Tokyo, 2000); também in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee e Aditya Mukherjee, *India Since Independence*, op. cit., cap.25. Os números deste parágrafo são de uma obra extremamente persuasiva de Vijay Kelkar, “India and the World Economy: A Search for Self Reliance”, artigo lido no Seminar on Jawaharlal Nehru and Planned Development, Nova Deli, 1980, reeditada in *Economic and Political Weekly*, Volume 15, Números 5-7, fevereiro de 1980.

A industrialização baseada na indústria pesada tinha de ser alcançada sem a perda da independência indiana, já que, afinal, toda a ideia de seguir este caminho era conseguir tal independência. Como a Índia à época da independência não tinha uma empresa privada nativa suficientemente grande para assumir a maciça tarefa de desenvolver indústrias de bens de capital, a única outra opção era desenvolvê-las através do setor público. A opção de sustentar o desenvolvimento deste setor com capital estrangeiro não surgiu, uma vez que o Consenso de Nehru defendia a ideia de que a soberania seria alcançada somente se o desenvolvimento industrial fosse construído principalmente por indianos, e não baseado em capital estrangeiro. O setor público foi claramente visto como uma alternativa à dominação do capital estrangeiro e não necessariamente como uma alternativa para a iniciativa privada, se esta estivesse disponível (MUKHRJEE, 2002).

A Índia adotou uma economia mista na qual um grande setor público existiria em parceria com o setor privado. Eles seriam complementares e não contraditórios entre si (MUKHRJEE, 1974). Os Estados Unidos, com a sua quase paranoia sobre o socialismo, não estava disposto a ajudar a Índia a seguir o caminho da industrialização independente baseada em um setor estatizado ou público. A insistência dos EUA quanto ao setor privado e seu próprio modelo favorável de desenvolvimento empurrou a Índia em direção à União Soviética. Mas, então, a soberania e o não alinhamento significavam que a Índia não seria um Estado cliente ou um sócio minoritário de qualquer uma das superpotências. Quando a postura dos EUA intimidou demasiadamente a Índia, ela procurou ajuda soviética para permanecer não alinhada e seguir o caminho econômico de sua própria escolha. A ajuda soviética não significou que a Índia aceitou o seu quadro econômico. O planejamento indiano pegou emprestados muitos elementos do modelo soviético, mas era muito diferente em dois aspectos. Primeiramente, a Índia criou um sistema onde a iniciativa privada poderia crescer em conjunto com o setor público ao invés de abolí-la. Em segundo lugar, o planejamento na Índia era para ser de ordem consensual e não autoritária. Isto é, todo aspecto da estratégia de planejamento teve de ser aceito pelos diferentes grupos indianos de uma maneira democrática.

Além do aumento da despesa pública, a outra maneira de reduzir a dependência externa para alcançar um crescimento interno era aumentar a

poupança interna e a formação de capital. Aqui, também, os anos após a independência viram uma ruptura **estrutural**. O último meio século do século de domínio colonial (1901-1946) viu a formação bruta de capital na economia indiana ficar em torno de 6-7% do PIB (GOLDSMITH, 1983). A formação líquida de capital durante o período foi talvez nula ou até mesmo negativa, com a fuga ou transferência unilateral de “potenciais excedentes investíveis” indianos para a Grã-Bretanha sendo calculada entre 5-10% do PIB da colônia (HABIB, 1995; HABIB, 1975; PATNAIK, 2000; CHANDRA, 2008). Por outro lado, os primeiros cinquenta anos após a independência viram um aumento consistente e forte da taxa anual de formação de capital de cerca de 9% em 1950-1955 para cerca de **cinco vezes** a taxa colonial (assumindo que não houve fuga ou transferência unilateral para o a Grã-Bretanha) em 2005-2006, incríveis 33,8%.¹⁵

Enquanto reduzir a dependência de capital e tecnologia estrangeiros para fazer investimento nativo era uma maneira de ganhar e manter a soberania do país intata, outras estratégias também foram adotadas. A Índia empreendeu uma deliberada estratégia de diversificação de seu comércio exterior a fim de que a sua dependência em algum país ou bloco fosse reduzida. Como resultado, o índice de concentração geográfica (GCI) do comércio com países estrangeiros diminuiu drasticamente. O GCI das exportações da Índia diminuiu de 0,69 em 1947 para 0,22 em 1975. Houve um declínio similar de GCI no caso das importações. Significativamente, o resultado do declínio do GCI foi que a parcela correspondente aos países metropolitanos do oeste, que anteriormente dominaram o comércio com a Índia, diminuiu drasticamente. Por exemplo, a participação do Reino Unido e dos EUA nas exportações da Índia, que era de 45%, em 1947 caiu mais da metade e em 1977 era de apenas 20% (KELKAR, 1980). Isto foi conseguido em parte pelo aumento do comércio da Índia com o bloco socialista (que ajudou o câmbio estrangeiro extremamente baixo da Índia ao permitir a troca e o comércio de rupias) e outros países subdesenvolvidos.

A diversificação foi feita para manter a Índia pouco dependente de qualquer país ou bloco. O afastamento do Reino Unido e dos EUA não

¹⁵ Calculado a partir de *Economic Survey 2006-07* (Nova Deli: Government of India, 2007), Tabelas 1.4, 1.5 e S-6 até S-9.

significou, no entanto, se tornar um “fantoche” soviético. Isso iria contra todo o ponto do não alinhamento.

Cuidados também foram tomados para manter uma atitude semelhante também quanto à dependência na área militar. A Índia inclinou-se consideravelmente na direção da União Soviética no que diz respeito à sua aparelhagem militar em parte para compensar a antes total dependência virtual do Oeste nesta área e em parte porque os soviéticos ofereceram melhores condições, incluindo um grau muito maior de transferência de tecnologia dos equipamentos de defesa comprados. Mas a Índia também evitou uma total dependência da União Soviética. Se MIGs foram comprados, Jaguares também o foram.

Além disso, enquanto a dependência de qualquer país ou bloco de países procurou manter-se baixa e decrescente, nas primeiras décadas após a independência, a dependência **global** sobre o mundo exterior também foi mantida baixa. O comércio externo total (exportações e importações) como proporção do PIB manteve-se baixo até os anos 1950 e 1970, oscilando em torno de 10 por cento. (Ele subiu para mais de 30 por cento no novo milênio, como resultado das reformas econômicas que aceleraram desde 1991). A dependência de ajuda externa também foi mantida baixa e reduzida drasticamente. A ajuda líquida como percentagem do Produto Nacional Líquido da Índia caiu de 3,88 por cento no 2º Plano para entre 0,5 e 1,8 por cento em 1970 (KELKAR, 1980).

Outra área de preocupação para a manutenção da soberania e da capacidade de manter-se não alinhada da Índia era a sua segurança alimentar. Isso foi aprendido a grande custo pelo país em meados dos anos 1960, quando grandes escassezes de alimentos a tornaram muito dependente dos Estados Unidos para o fornecimento de grãos através da PL 480. Esta foi uma dependência usada pelos Estados Unidos para manter a Índia em “rédea curta”, utilizando a chocante frase do presidente Lyndon Johnson. A Índia foi forçada a experimentar o que tem sido chamada de existência “do-navio-para-a-boca” e foi com o braço torcido que ela adotou as medidas de política econômica feitas pelos EUA (MUKHERJEE, 2011).

A busca por autossuficiência alimentar foi então impulsionada com maior urgência pela adoção do que tem sido chamado de estratégia da Revolução Verde. Ela produziu resultados dramáticos. O legado do colonialismo

era tal que, no fim do domínio colonial, a produção agrícola *per capita* na verdade caiu a uma taxa anual de 0,72% entre 1911 e 1941, e as colheitas caíram ainda mais acentuadamente, a uma taxa de 1,14% ao ano durante o mesmo período. **Safras** de grãos por acre estavam em declínio de 0,44% entre 1921 e 1946 (BLYN, 1966). No momento da independência, a Índia sem dúvida estava sendo confrontada com a escassez crônica de alimentos e condições extremas de fome. Esta situação foi sendo revertida com a agricultura indiana nos primeiros três planos (até 1964) crescendo a mais de 3% ao ano, **oito vezes** mais rapidamente do que nos cinquenta anos anteriores à independência (1891-1946) (BLYN, 1966). Além disso, áreas como o Punjab mostraram aumentos maciços na produção, com o valor de produtividade das onze principais culturas tendo um aumento de 12,5% ao ano entre 1950 e 1970 (MUKHERJEE, 2006). A combinação de reformas agrárias e investimentos em infraestrutura – como energia elétrica, irrigação, etc. – iniciada por Nehru, e a estratégia da Revolução Verde implementada após seu governo levaram a uma quebra estrutural na agricultura indiana. Como resultado, as importações líquidas de grãos caíram de mais de 10 milhões de toneladas em 1966 para menos de quinhentas mil toneladas em 1977. Nos anos 1980, a Índia era autossuficiente em alimentos, com estoques superiores a 30 milhões de toneladas.¹⁶

Por último, mas certamente não menos importante, Jawaharlal Nehru e os primeiros planejadores indianos estavam extremamente conscientes do atraso da Índia e de sua dependência quase total do mundo desenvolvido em ciência e tecnologia (uma área conscientemente deixada estéril no período colonial) e, portanto, fizeram grandes esforços para superar esta lacuna. Quase todas as instituições científicas conhecidas na Índia foram concebidas no governo de Nehru, dentre elas os IITs, o Centro de Pesquisa Atômica Bhabha (BARC), o Laboratório Nacional de Física, o Laboratório Nacional de Química, o Centro para Pesquisa Científica e Industrial (CSIR), e muitos outros. Um aumento sem precedentes ocorreu nas oportunidades de educação em ciência e tecnologia nas universidades e institutos educacionais. O gasto nacional em investigação e desenvolvimento científicos continuou a crescer rapidamente com cada plano;

¹⁶ Ver Aditya Mukherjee, “Agricultural Growth and the Green Revolution” in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee e Aditya Mukherjee, *India Since Independence*, *op. cit.*

por exemplo, aumentou de 10 milhões de rúpias em 1949 para 4,5 bilhões de rúpias em 1977. Durante o mesmo período, o estoque de mão-de-obra científica e técnica da Índia aumentou mais de doze vezes, de 190 mil para 2,32 milhões – um crescimento espetacular em todos os sentidos. Foram a antecipação brilhante e precoce de Jawaharlal Nehru na transição para uma “sociedade do conhecimento” do capitalismo mundial e sua grande ênfase nesta área em primeiro plano que permitiram à Índia pós-reforma econômica colher os benefícios das oportunidades globais nos setores de informação e conhecimento (MUKHERJEE, 2008).

III

Em suma, são a **inversão da estruturação colonial** que, ao criar uma industrialização diversificada, leva a Índia a uma considerável autossuficiência para promover crescimento; uma agricultura dinâmica e em crescimento criando segurança alimentar; maiores taxas de formação de capital nacional; e grandes melhoras na capacidade científica e técnica, reduzindo a dependência externa de capital e tecnologia; que permitiram à Índia traçar uma política externa relativamente independente dos blocos de poder no período da Guerra Fria. Isso permitiu à Índia, um país ainda muito pobre, desempenhar um papel de liderança no Movimento dos Países Não Alinhados, um movimento que foi visto com grande desconfiança especialmente pelo bloco liderado pelos EUA. Isso mostra a capacidade de Indira Gandhi em suportar as tentativas dos EUA de brincar de irmão mais velho nos momentos mais vulneráveis da Índia.

Nehru, com o seu prestígio pessoal internacional e o prestígio na luta pela libertação nacional indiana (que transformou o mundo colonial) por trás dele nos primeiros anos após a independência, foi capaz de perseguir uma política externa independente, mesmo **antes** do processo de desestruturação colonial começar a realmente dar frutos. No entanto, tal postura não era sustentável no longo prazo sem que a economia indiana adquirisse uma relativa autonomia. Foi assim particularmente até Nehru falecer e o brilho da luta pela libertação nacional começar a minguar.

Os anos de Nehru, longe de serem os “anos desperdiçados”, lançaram as bases da construção de um país soberano e democrático ao “desestruturar” a estrutura colonial imposta à Índia. Sem esse fundamento, a economia indiana

não estaria pronta para “decolar” como uma nação soberana. Foi essa base que permitiu à economia indiana participar do processo de globalização sem comprometer a sua soberania e com grande vantagem para si, alcançando uma trajetória de crescimento sem precedentes. Não é por acaso que ex-colônias ou semi-colônias, como Índia e China, que enfrentaram a maciça exploração colonial e foram postos ajoelhados durante o período colonial, precisaram de algumas décadas após a desestruturação antes que pudessem novamente se abrir para o mundo e alcançar um desenvolvimento impressionante.

O governo de Nehru pode ter alcançado um crescimento lento, embora em comparação ao período colonial tenha sido bastante impressionante. O crescimento da renda *per capita* na Índia no período colonial foi nulo ou muito baixo, permanecendo abaixo do valor nos países independentes da Europa, EUA e Japão entre 1820 e 1913. Nas últimas décadas de domínio colonial, depois de o colonialismo deixar o seu impacto total, a renda *per capita* na Índia na verdade **diminuiu** a uma taxa anual de -0,22% entre 1913 e 1950. Após a independência, por outro lado, ela cresceu 1,4% no primeiro par de décadas entre 1950 e 1973. O crescimento foi cerca de três vezes mais rápido do que na **melhor fase** (1870-1913) sob o colonialismo (MADDISON, 2007).

No entanto, foi **depois** das primeiras décadas pós-independência de Nehru que as taxas de crescimento dispararam, especialmente após a adoção de reformas econômicas e uma maior participação no processo de globalização. Entre 1973 e 2001, a renda *per capita* cresceu a uma taxa anual de 3,01% (uma taxa consideravelmente maior do que o alcançado por Europa Ocidental, EUA ou Japão)¹⁷ e, nos quatro anos entre 2003-2004 e 2006-2007, a uma surpreendente taxa de 7% (era mais de 8% em 2006-2007), comparável às taxas explosivas alcançadas pelo Japão (embora em circunstâncias muito especiais) entre 1950 e 1973.¹⁸ Dois pontos precisam ser destacados sobre essas altas taxas

¹⁷ A Europa Ocidental como um todo cresceu 1,88% entre 1973 e 2001. Maddison, *ibid.*, p. 643.

¹⁸ Dados para o período 2001-2007 são baseados em *Economic Survey, 2006-07* (Nova Deli: Government of India, 2007), Tabelas 1.2 e S-4; e Aditya Mukherjee, “Indian Economy in the New Millennium” in Bipan Chandra, Mridula Mukherjee e Aditya Mukherjee, *India Since Independence* (Nova Deli: Penguin, 2008). Fixei a taxa de crescimento *per capita* de renda para 2006-2007 em conservadores 8%. O estudo abrangente e detalhado de S. Sivasubramonian confirma a quebra acentuada das taxas de crescimento agregado, bem como em diferentes setores da economia entre 1900-1947 e 1947-2000. Ver, e.g., S. Sivasubramonian, *The National Income of India in the Twentieth Century* (Nova Deli: Oxford University Press, 2000), Tabela 9.35, Fig. 9.5, p. 622-28.

de crescimento. Primeiro, que elas eram um **produto** da base firmada no período Nehru. Em segundo lugar, que essas taxas de crescimento puderam ser alcançadas sem comprometer a soberania da Índia ou a escolha de seu destino democrático, novamente por causa das bases estabelecidas por Nehru.

Muito contrariamente ao argumento proposto pela Esquerda ortodoxa, a Índia pós-reforma econômica não entregou sua soberania às forças imperialistas neocoloniais ou ao chamado “Consenso de Washington”. Longe de tornar sua economia mais “dependente”, o país melhorou consideravelmente seu poder de barganha com o mundo exterior desde as reformas. Enquanto certamente tenha ocorrido uma maior integração com outros países, isso não se deu à custa da perda de soberania da Índia (MUKHERJEE, 2008). Embora com o surgimento do chamado mundo unipolar o não alinhamento não possa mais assumir a mesma forma que desempenhava durante o período da Guerra Fria, a estratégia econômica e política externa indianas mantiveram o espírito e a essência do não alinhamento, recusando a entrada em uma relação com algum país ou bloco na qual desempenharia um papel minoritário. A participação da Índia na cooperação Sul-Sul, no IBAS, BRICs e o interesse crescente na ASEAN, bem como a política direcionada ao Oriente, todos parecem estar seguindo a cartilha do não alinhamento e da oposição à dominação de grandes potências hegemônicas.

Pode-se acrescentar no final que o compromisso de “democracia”, o outro imperativo além da busca pela soberania, que foi legado ao povo indiano como o legado de sua luta pela libertação nacional, e o qual Nehru cuidadosamente alimentou, foi muito importante na manutenção da posição independente da Índia. É mais fácil dominar um país governado por ditadores “de segunda” do que uma democracia em pleno funcionamento. Porque o povo indiano como um todo não o aceitaria, não seria fácil pressionar a Índia mesmo que houvesse certo governo que fosse fraco ou ideologicamente comprometido com algum bloco.

Conclusão

Para resumir, o período de Nehru rompeu paradigmaticamente com o passado colonial e criou as condições para a Índia entrar no processo de modernização econômica. Isso é totalmente contrário ao argumento dos

entusiastas neoliberais e neocolonialistas que demonizam os anos de Nehru, vendo-os como os “anos perdidos” após a independência, com o verdadeiro desenvolvimento ocorrendo apenas no período colonial e novamente desde as reformas econômicas e a abertura da Índia para a economia global (DESAI, 2009; TIRTHANKAR, 2006). A geração de uma capacidade industrial diversificada; a criação de infraestrutura para educação científica e técnica; a reforma agrária; e a transformação agrícola; são as rupturas estruturais que o governo de Nehru realizou em diversas áreas e que lançaram as bases para os posteriores desenvolvimentos. O avanço do desenvolvimento indiano desde as reformas econômicas não foram possíveis **apesar** do governo de Nehru, mas, sim, **por causa dele**.

É igualmente errado demonizar as reformas econômicas que envolvem certa liberalização econômica e participação no processo de globalização vendo-as como se o país tivesse se vendido para o Imperialismo ou, como diz um eminente economista de Esquerda, como se o Estado-nação viesse a ser **“ditado pelos caprichos de um grupo de rentistas internacionais”** (PATNAIK, 1998; 2003).

O amplo consenso que surgiu na Índia nos últimos anos, no entanto, não tem uma visão tão sombria das reformas. Uma mudança na estratégia excessivamente centralizada, demasiadamente voltada para o dentro do país e protecionista, a qual conduziu uma queda perigosa em termos de eficiência, níveis de produtividade e no desejo de participar do processo de globalização nas circunstâncias alteradas do mundo capitalista nas últimas décadas (onde grandes possibilidades surgiram para a utilização do capital e dos mercados globais para o desenvolvimento nacionais) era uma necessidade percebida por todos e que gerou um amplo consenso em favor da reforma. Esse foi um consenso remanescente do consenso anterior de Nehru, tanto em termos de objetivos quanto de apoio. O desejo de alcançar os mesmos objetivos definidos no momento da independência - autossuficiência, crescimento rápido e eliminação da pobreza – e de não abandoná-los agora recebeu o apoio para a reforma e adoção da nova estratégia.

O fato de a Índia ter sido capaz de lucrar com a participação no processo de globalização, inclusive ao abrir consideravelmente suas portas para os fluxos de mercadorias, serviços e capitais estrangeiros sem ser oprimida por isto, e que a China continuou seguindo esse caminho com maior entusiasmo e

notável sucesso, cimentou ainda mais o consenso em torno da necessidade de mudança na direção da reforma econômica que surgiu na Índia em 1991. Não é por acaso que, ao longo do tempo, muitas das pessoas que criaram, delinearam ou assinaram a antiga estratégia Nehruviana perceberam a necessidade da reforma. Tivemos, por exemplo, além da própria Indira Gandhi, o economista radical da era nehruviana K.N. Raj; o economista marxista Meghnad Desai; o nehruviano Narasimha Rao; os economistas de esquerda C.H. Hanumantha Rao, o saudoso Sukhamoy Chakravarty, Arjun Sengupta e o ganhador do prêmio Nobel Amartya Sen; o ministro-chefe da Bengala Ocidental, comunista praticante e com a mais longa permanência no cargo desde a independência, Jyoti Basu; e seu sucessor no Comunismo e na liderança do governo de Bengala, o ministro-chefe Buddhadeb Bhattacharya: todos implementando ou defendendo a reforma econômica que envolvia a liberalização econômica e a participação no processo de globalização, embora com abordagens diferentes e em graus variados. Mesmo o BJP, apesar da forte resistência do Swadeshi Jagran Manch (apoiado pela RSS), está comprometido a prosseguir em favor das reformas.

Nesse contexto, é muito instrutivo ver a posição adotada pelo pensador esquerdista F.H. Cardoso, que como Presidente do Brasil orientou o país através de reformas econômicas e da participação no processo de globalização. Ele fez uma grande mudança com relação à sua posição anterior e apontou como a natureza do capital estrangeiro mudou, podendo ele ser utilizado para o desenvolvimento nacional em países subdesenvolvidos. Ele argumentou que a globalização era um fato que não poderia ser ignorado e, portanto, o ponto relevante do debate não é **se** globalizar, mas, sim, **como** globalizar a fim de uma melhor barganha ser obtida para os países atrasados e uma segurança adequada ser proporcionada aos pobres para que eles não tenham que sofrer com os custos da transição inicial. Esta é uma visão que tanto os apoiadores da reforma na Esquerda indiana quanto os líderes empresariais mais sagazes geralmente aceitam. Muito significativamente, Cardoso enfatizou que a mobilização popular e o trabalho comunitário seriam necessários para garantir que os pobres estivessem totalmente protegidos. Ele acrescentou que o espaço democrático da Índia e a tradição de resistência desde a época de Mahatma Gandhi deu ao país uma clara vantagem sobre muitos

outros países subdesenvolvidos (CARDOSO, 1996).

Legislações progressistas do governo da UPA após a sua chegada ao poder em 2004, como a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural e a Lei de Direito à Informação, foram, de fato, conduzidas por recentes mobilizações populares na Índia e são iniciativas importantes no sentido de aprofundar a democracia indiana e capacitar os pobres e desfavorecidos para que o principal desafio enfrentado pela Índia de agora em diante seja estender aos pobres os benefícios do sucesso econômico do país de maneira mais eficaz.

REFERÊNCIAS

- ALAVI, Hamzat. Structure of Colonial Formations. *Economic and Political Weekly*, Volume XLV, Número 50, 11 de dezembro de 2010.
- AMIN, Samir. *Accumulation on a World Scale*. Nova Iorque: Monthly Review Press, 1974.
- _____. Accumulation and Development: a Theoretical Model. *Review of African Political Economy*, 1974.
- BLYN, George. *Agricultural Trends in India, 1891-1947: Output, Availability, and Productivity*. Filadelfia: [s.n.], 1966. p. 102, 119, 123, 151 and 327.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Social Consequences of Globalisation*. Palestra no India International Centre. Nova Deli: 27 de janeiro de 1996.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.
- CHANDRA, Bipan. Colonial Legacy. In: JALAN, Bimal (ed.). *The Indian Economy: Problems and Prospects*. New Delhi: [s.n.], 1992. p. 8-9.
- _____. The Colonial Legacy. In: CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- _____. Transformation from a Colonial to an Independent Economy: A Case Study of India. In: id., *The Writings of Bipan Chandra: The making of Modern India from Marx to Gandhi*. Nova Deli: Orient Blackswan, 2012.
- CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- DESAI, Meghnad. *Discurso feito na celebração do Boothalingan Centenary*. In: BHOOTHALINGAM CENTENARY CELEBRATION. Nova Deli: organizado pelo National Council of Applied Economic Research, 2009.
- FERGUSON, Niall. *Empire: How Britain Made the Modern World*. Londres: Penguin, 2003.
- FURNIVALL, J. S. *Colonial Policy and Practice*. Nova Iorque: New York University

- Press, 1956.
- _____. *Netherlands India*. Nova Iorque: [s.n.], 1944.
- GEERTZ, Clifford. *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*. Berkeley: University of California Press, 1963.
- GOLDSMITH, Raymond W. *The Financial Development of India: 1860-1977*. New Haven: Yale University Press, 1983. p. 20, 68, 80.
- GOVERNMENT OF INDIA. *Economic Survey 2006-2007*. Nova Deli: Government of India, 2007.
- HABIB, Irfan. Colonisation of the Indian Economy. In: *id., Essays in Indian History: Towards a Marxist Perception*. Nova Deli: Tulika, 1995. p. 304-306.
- HABIB, Seyera. Colonial Exploitation and Capital Formation in England in the Early Stages of Industrial Revolution. In: *id., Proceedings of the Indian History Congress*. Aligarh: [s.n.], 1975.
- HOBBSBAWM, Eric. *Age of Extremes: The Short Twentieth Century*. Harmondsworth: Penguin, 1994.
- LUTSKY, Vladimir. *Modern History of the Arab Countries*. Moscou: Progress Publishers, 1969.
- KELKAR, Vijay. India and the World Economy: A Search for Self Reliance. In: SEMINAR ON JAWAHARLAL NEHRU AND PLANNED DEVELOPMENT, 1980, Nova Deli. *Economic and Political Weekly*, Volume 15, Números 5-7, fevereiro de 1980.
- MADDISON, Angus. *The World Economy Volume 1: A Millennial Perspective*. Paris: OECD Publications, 2006. Indian Edition, Nova Deli: 2007.
- _____. *The World Economy Volume 2: Historical Statistics*. Paris: OECD Publications, 2006. Indian Edition, Nova Deli: 2007. p. 641, 643.
- MOOSVI, Shireen. The Indian Economic Experience, 1600-1900: A Quantitative Study. In: HABIB, Irfan. *The Making of History: Essays Presented to Irfan Habib*. Nova Deli: Tulika, 2000.
- MUKHERJEE, Aditya. Agrarian Conditions in Assam 1880- 1890: A Case Study of Five Districts of the Brahmaputra Valley. *The Indian Economic and Social History Review*, Volume XVI, Número 2, abril-junho de 1979, p. 207-232.
- _____. Agricultural Growth and the Green Revolution. In: CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- _____. Economic Challenges 1964-84: From Increased Dirigisme to Beginnings of Liberalization. In: *id. (ed.). A Centenary History of the Indian National Congress*, Volume V, 1964-84. Nova Deli: Academic Foundation, 2011.
- _____. Empire: How Colonial India made Modern Britain. *Economic and Political Weekly*, Volume XLV, Número 50, 11 de dezembro de 2010.
- _____. *Imperialism, Nationalism and the Making of the Indian Capitalist Class*. Nova Deli: Sage, 2002.
- _____. Indian Capitalist Class and the Congress on National Planning and the Public Sector. *Economic and Political Weekly*, Volume 13, Número 35, 1978. In:

- CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- _____. Indian Economy in the New Millennium. In: CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- _____. Planned Development in India 1947-65: The Nehruvian Legacy. In: AKITA, Shigeru (ed.). *South Asia in the 20th Century International Relations*. Tóquio: Institute of Oriental Culture, the University of Tokyo, 2000. CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008. c. 25.
- _____. Political Economy of the Postcolonial Indian State. In: CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- _____. The Indian Economy 1947-65, The Nehruvian Legacy. In: CHANDRA, Bipan; MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. *India Since Independence*. Nova Deli: Penguin, 2008.
- _____. The Return of The Colonial in Indian Economic History: The Last Phase of Colonialism in India. In: INDIAN HISTORY CONGRESS (MODERN INDIA), 2007, Nova Deli. *Social Scientist*, Volume 36, Números 3-4, março-abril de 2008. *Social Science Probings*, junho de 2008.
- MUKHERJEE, Aditya (ed.). *A Centenary History of the Indian National Congress*, Volume V, 1964-84. Nova Deli: Academic Foundation, 2011.
- MUKHERJEE, Mridula. *Colonialising Agriculture: The Myth of Punjab Exceptionalism*. Nova Deli: Sage, 2006. p. 157-161.
- MUKHERJEE, Aditya; MUKHERJEE, Mridula. Imperialism and the Growth of Indian Capitalism in the Twentieth Century. *Economic and Political Weekly*, 12 de março de 1988.
- MUNDLE, Sudipto. State Character and Economic Policy. *Social Scientist*, Volume 2, Número 10, maio de 1974.
- NEHRU, Jawaharlal. et al. *Selected Works of Jawaharlal Nehru, Second Series*: Volume 28: 1 February – 31 May 1955. Nova Iorque: Oxford University Press, 2001. p. 371.
- PATNAIK, Utsa. New Estimates of Eighteenth-Century British Trade and Their Relation to Transfers from Tropical Colonies. In: HABIB, Irfan. *The Making of History: Essays Presented to Irfan Habib*. Nova Deli: Tulika, 2000.
- RAJ, K. N. *Indian Economic Growth: Performance and Prospects*. Nova Deli: Allied Publishers, 1965.
- SEN, Amartya. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. Deli: Oxford University Press, 1982. Apêndice D, p.195-216.
- SIVASUBRAMONIAN, S. *The National Income of India in the Twentieth Century*. Nova Deli: Oxford University Press, 2000. p. 622-628.
- TIRTHANKAR, Roy. *The Economic History of India: 1857-1947*. Nova Deli: Oxford University Press, 2000. Second edition: 2006.
- VAIDYANATHAN, A. The Indian Economy Since Independence (1947-70). In:

KUMAR, Dharma. *The Cambridge Economic History of India: Volume 2, c. 1751 – c.1970*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983. p. 961.

RESUMO

Neste trabalho, em primeiro lugar argumentarei, brevemente, que o legado colonial não criou “condições iniciais” positivas e que o caminho para o desenvolvimento exigiu uma “desestruturação” do colonialismo. Em segundo lugar, descreverei os elementos da estratégia de Nehru para a “desestruturação” do colonialismo mostrando que o governo de Nehru, ao invés de ser um desperdício ou de levar o país a uma futura dependência, na verdade promoveu o desenvolvimento independente e criou as condições estruturais para um rápido desenvolvimento nos últimos anos. A estratégia de Nehru, que eu chamo de “consenso de Nehru” no momento da independência, era produto de uma conjuntura histórica particular. O “não alinhamento” foi um aspecto deste consenso. A conjuntura histórica foi constituída por uma série de fatores, tais como o legado do colonialismo (ou as “condições iniciais” no momento da independência), a natureza do capitalismo mundial e a balança global de poder à época.

PALAVRAS-CHAVE

Cooperação Sul-Sul; Índia, Globalização

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre (a cidade do Fórum Social Mundial), Brasil. Seu objetivo sempre foi o estudo crítico e inovador da transformação do sistema mundial após o fim da Guerra Fria. Buscou sempre contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil no plano da análise das opções estratégicas para a inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento.

O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT (2 coleções, com 24 volumes). Os estudos exploratórios sobre os novos espaços dos países em desenvolvimento se revelaram acertados, e conheceram notável desenvolvimento. A Cooperação com instituições estatais, empresariais, acadêmicas e sociais foi intensificada, bem como o contato direto com centros na América Latina, África e Ásia, além dos já existentes com a Europa e a América do Norte.

Um dos resultados da nova realidade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004) e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010), bem como da revista bimestral **Conjuntura Austral** e da semestral bilíngue **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem ao ensino de graduação e pós-graduação diferenciado, além de propiciar intensa atividade editorial.

PPGEEI

O Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) iniciou suas atividades em 2011, com cursos de Mestrado e Doutorado. Ele é resultado dos avanços obtidos nas áreas de pesquisa e ensino (Graduação e Pós-Graduação) na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Possui um corpo de Docentes-Pesquisadores especializado e com experiência Internacional.

Pesquisa: Em 1999 foi criado na UFRGS o Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), que realiza pesquisas, seminários e edição de duas coleções de livros e de dois periódicos. Conta também com o apoio do Núcleo de Estudos em Tecnologia, Indústria e Trabalho (NETIT/FCE) e do Centro de Estudos Internacionais de Governo (CEGOV), sediados no Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA/UFRGS). Em 2004, foi iniciado um curso de Graduação em Relações Internacionais na FCE/UFRGS, em 2005 foi formado o Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL) e em 2012 este transformou-se em Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA). Tudo isto permitiu a formação de uma massa crítica, apoiada em ampla biblioteca especializada.

A tradição de pesquisa que deu origem ao PPGEEI baseou-se numa análise prospectiva das tendências mundiais dos anos 1990. A notável expansão da diplomacia e da economia brasileiras a partir do início do século XXI confirmou a perspectiva adotada, que permitiu a intensa cooperação com os organismos diplomáticos e econômicos internacionais do Brasil. O curso já é uma referência na análise estratégica da inserção das potências emergentes e das relações internacionais Sul-Sul.

A Visão diferenciada do PPGEEI diz respeito, ainda que partindo de fundamentos rigorosamente científico-acadêmicos, à ênfase na dimensão estratégica, teórica e aplicada. Por esta razão, tem sido procurado por estudantes de todo o Brasil e de vários países e tem estabelecido parcerias em todos os continentes. Enfim, um curso focado na compreensão das rápidas transformações pela qual passa o sistema internacional. Publica em parceria com o NERINT as revistas **Conjuntura Austral** (bimestral) e **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais** (semestral e bilíngue).

O PPGEEI possui três linhas de pesquisa:

Economia Política Internacional:

Enfoca a Inserção internacional da economia brasileira e de outros grandes países em desenvolvimento na América do Sul, Ásia e África; aborda as características e os efeitos da globalização; e desenvolve estudos comparados e setoriais preocupados com os efeitos da internacionalização de empresas e segmentos produtivos. Especial atenção é dada às crises financeiras internacionais e seus reflexos no Brasil e nos demais países do Sul.

Política Externa e Integração Regional

Enfatiza a análise do processo de formação, implementação e avaliação de política externa. Procura confrontar padrões de inserção internacional de países estratégicos da América do Sul, África e Ásia, considerando padrões institucionais, política comercial, estruturas de intermediação de interesses e atuação de atores da sociedade civil no eixo Sul-Sul das relações internacionais contemporâneas.

Tecnologia, Estado e Segurança Internacional

Aborda os principais problemas de segurança no sistema internacional a partir de uma perspectiva que leva em conta os Estados mais poderosos no nível global, mas que introduz de maneira sistemática o problema das balanças regionais de poder, o eixo Sul-Sul, a existência de complexos regionais de segurança e o impacto das tecnologias de informação na Era Digital.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS AFRICANOS (CEBRAFRICA)

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), localizado no Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados da UFRGS.

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A revista AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 50 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços) e não devem conter notas de rodapé;
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 key words em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/Austral.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando possível.
4. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

Volume 1, Número 1 (Jan-Jun 2012)

Apresentação
Celso Amorim

Editorial
Paulo Fagundes Visentini

O futuro do Mercosul
Samuel Pinheiro Guimarães

O Brasil de Lula: uma diplomacia global e afirmativa (2003-2010)
Paulo Fagundes Visentini

A virada russa para a América Latina
Yuri Paliev

Reordenando as Relações Internacionais: o Fórum de Cooperação China-África
Mamoudou Gazibo, Olivier Mbabia

A Política Externa do governo Jacob Zuma: associação ou dissociação?
Chris Landsberg

Cooperação Sul-Sul e a mudança de papel dos Estados do Golfo
Kristian Coates Ulrichsen

A crise financeira e a hegemonia do dólar
Marcelo Milan

Disponível online no site:
www.seer.ufrgs.br/Austral