

# 10 | Desafios da Política Externa Brasileira

# Ficha técnica

Editor executivo  
Matias Spektor

Coordenação editorial  
Julia Dias Leite  
Luciana Gama Muniz

Apoio editorial  
Bárbara Brant  
Tomás Amorim  
Clarice Perrot

Revisão técnica  
Ariane Costa  
Gabriel Torres  
Julia Regina Milla  
Luisa Barbosa  
Mayara Gonçalves

Projeto gráfico  
Charles Steiman

Impressão  
J.ShoIna

ISBN: 978-85-89534-11-6

As opiniões externadas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos são reservados ao  
CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
Rua da Candelária, 9 – Grupo 201  
Rio de Janeiro / RJ – CEP: 20091-020  
Tel: 00 55 21 2206-4444  
cebri@cebri.org.br – www.cebri.org.br



# Índice

Carta do CEBRI ..... 7

*Rafael Tiago Juk Benke*

Carta da KAS..... 9

*Jan Woischnik*

Carta do Editor Executivo..... 11

*Matias Spektor*

**1**

Por uma nova doutrina de política externa brasileira ..... 17

*Matias Spektor*

**2**

Uma política externa para a atração de investimentos  
estrangeiros..... 27

*Carlos Góes*

**3**

O problema do comércio exterior ..... 43

*Diego Bonomo*

**4**

Diplomacia anticorrupção ..... 61

*Marcos Tourinho*

## Nossa capa



Selo comemorativo pelo centenário da abertura dos portos 1808–1908 por *Henrique Bernardelli* (Valparaíso, Chile, 1858 – Rio de Janeiro, 1936). Pintor, desenhista, gravador, professor. Na década de 1890, realiza importantes trabalhos decorativos, como a pintura de painéis para o interior do Theatro Municipal, os painéis *O Domínio do Homem sobre as Forças da Natureza* e *A Luta pela Liberdade*, para a Biblioteca Nacional, ambos no Rio de Janeiro, e para o Museu Paulista, em São Paulo. Merecem especial destaque os 22 medalhões em afresco que adornam a fachada do atual edifício do Museu Nacional de Belas Artes (MNBA), expostos no Salão da Escola Nacional de Belas Artes de 1916.

“A abertura dos portos em 1808 e a proclamação da Independência em 1822 – ao representarem o fim do pacto colonial – deram início à inserção do Brasil em uma rede de relações com diferentes continentes e povos e delinearum um campo de lutas econômicas e políticas no interior do qual o país passou a dar visibilidade a si próprio como, a cada vez, reatualizar sua identidade. A realização da Exposição Nacional de 1908 e as comemorações do primeiro centenário da abertura dos portos do país ao livre comércio foi um momento forte nesse processo. O evento pode ser considerado como o *grand finale* de um primeiro tempo de interações econômicas e culturais do Brasil com um mundo cada vez mais urbano e cosmopolita, que teve nas reformas do Rio de Janeiro entre 1903 e 1906, uma das suas maiores expressões. No início do século XX, as autoridades municipais e federais, ainda mais confiantes com as potencialidades do país, não restringiriam o programa de transformação e modernização da imagem nacional à arquitetura, ao urbanismo e ao paisagismo na Capital Federal. Em 1908, o desafio seria mais ambicioso: celebrar o próprio comércio e desenvolvimento do país, realizando, ao mesmo tempo, um ‘inventário’ do Brasil para os próprios brasileiros.” *Margareth da Silva Pereira* em ‘A Exposição de 1908 ou o Brasil visto por dentro’

<b>5</b>	Segurança e defesa ..... 73 <i>Érico Esteves Duarte</i>
<b>6</b>	Política externa brasileira e a nova geopolítica da energia ... 85 <i>João Augusto de Castro Neves</i>
<b>7</b>	Bens públicos, grupos de interesse e política externa ..... 97 <i>Eduardo Mello</i>
<b>8</b>	Diplomacia da saúde global ..... 111 <i>Umberto Mignozzetti</i>
<b>9</b>	Promoção da democracia e dos direitos humanos ..... 119 <i>Oliver Stuenkel</i>
<b>10</b>	Análise estratégica para as relações internacionais do Brasil 133 <i>Matias Spektor</i>

# Sobre o CEBRI

## **O think tank de referência em relações internacionais do Brasil**

Independente, apartidário e multidisciplinar, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais é pautado pela excelência, ética e transparência na formulação e disseminação de conteúdo de alta qualidade sobre o cenário internacional e o papel do Brasil. Engajando os setores público e privado, a academia e a sociedade civil em um debate plural, o CEBRI influencia a construção da agenda internacional do país e subsidia a formulação de políticas públicas, gerando ações de impacto e visão prospectiva. Ao longo de dezoito anos de história, a instituição se destaca por seu acervo intelectual, pela capacidade de congregiar múltiplas visões de renomados especialistas e pela envergadura de seu Conselho Curador. Conectado à agenda internacional, o CEBRI identifica e analisa as mais relevantes questões internacionais, promovendo o engajamento entre a produção de conhecimento e a ação política. O reconhecimento de sua importância internacional é atestado ainda pela pesquisa Global Go to Think Tanks, conduzida pela Universidade da Pensilvânia, segundo a qual é considerado um dos think tanks mais relevantes do mundo.

**[www.cebri.org](http://www.cebri.org)**



# Carta do CEBRI

Rafael Tiago Juk Benke

Vice-Presidente Emérito do Conselho Curador do CEBRI

Ao longo dos seus 18 anos de atuação, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) se consolidou como um dos mais importantes centros de pensamento crítico em relações internacionais do Brasil.

A ascensão internacional do Brasil, nas últimas décadas, fez emergir a necessidade do país em ocupar um lugar proporcional às suas dimensões no cenário global. Como think tank mais relevante de relações internacionais do país, o CEBRI tem uma importante função social a cumprir no sentido de trazer luz sobre as principais questões globais contemporâneas, de forma independente, apartidária e plural.

Para garantir o cumprimento da sua missão de elevar o nível do debate de relações internacionais, enriquecer a opinião pública e contribuir para a formulação de políticas públicas, o CEBRI atua em parceria com renomadas instituições para a formação de uma rede de atores - dos setores público e privados, da academia e da sociedade civil - engajados na construção de uma agenda positiva para o Brasil.

Nesse sentido, buscamos estabelecer parcerias com instituições de relevância nos cenários nacional e internacional, que possam se somar ao trabalho do CEBRI na produção de conhecimento sobre as principais questões globais contemporâneas e os seus impactos e desafios para o Brasil.

A Fundação Konrad Adenauer (KAS) no Brasil, instituição com extensa experiência na área de cooperação internacional, configura-se como parceira fundamental para a realização de projetos estratégicos e de alta qualidade, com capacidade para gerar ações de impacto e visão prospectiva, assim como influenciar formadores de opinião e subsidiar a formulação de políticas públicas. Em um contexto de crescente cooperação econômica, tecnológica e comercial bilateral, torna-se fundamental o engajamento em projetos sobre temas de interesse comum, que abrangem desde comércio internacional, saúde global, segurança e defesa, até a diplomacia anticorrupção.

Portanto, é com imensa satisfação que celebramos a realização de mais um projeto de sucesso com a KAS, associado ao Núcleo Temático de Relações Internacionais e Política Externa Brasileira do CEBRI. Esse empreendimento reconhece a importância de garantir a diversificação de métodos de produção de conhecimento, investindo não apenas na produção de estudos especializados, mas na proposição de uma reflexão estratégica sobre os desafios e as perspectivas da política externa brasileira a partir de uma linguagem clara e objetiva para o público geral, garantindo ampla disseminação de conteúdo sobre a inserção do Brasil no mundo.

O Brasil é um ator global presente nos grandes acontecimentos internacionais, com atuação focada nos princípios históricos da política externa brasileira como o respeito ao direito internacional, a solução de controvérsias, o pragmatismo e a valorização do multilateralismo.

As transformações pelas quais o mundo contemporâneo vem passando fazem emergir novos desafios às decisões cotidianas em esfera nacional, seja no âmbito do Estado, seja no âmbito privado. A globalização dos mercados, as crises financeiras, a emergência de novos atores com importante peso nas relações internacionais, as graves crises humanitárias e as ameaças concretas à paz e a segurança mundial conferem uma nova configuração, ainda não plenamente definida, à ordem internacional. Além disso, a crescente dificuldade das instituições internacionais em oferecer respostas céleres e eficazes aos desafios que enfrentamos intensifica a complexidade da agenda internacional e traz à tona uma necessidade premente de refletir sobre as questões globais contemporâneas e seus impactos para o Brasil.

Por outro lado, a crise política e econômica que se instalou no país, fez emergir uma urgência para a construção de novos caminhos para as relações internacionais do país, com foco no amplo desenvolvimento da sua sociedade e na garantia dos seus valores de justiça e democracia.

Para tanto, convidamos renomados especialistas para proporcionar uma reflexão qualificada e colaborar no debate sobre as relações internacionais no Brasil. Os dez capítulos que compõem esta publicação foram resultado de um trabalho pautado pela excelência dos seus autores e pela realização de diálogos com atores protagonistas do debate internacional no país.

Acreditamos que diálogos desse gênero colaboram para um melhor entendimento sobre os cenários possíveis, com vistas a contribuir para que a sociedade brasileira possa escolher os caminhos mais apropriados para o seu desenvolvimento político, econômico e social, assim como perceber a importância de assegurar ao Brasil uma atuação internacional compatível com o seu peso e os seus interesses.





## Carta da KAS

Jan Woischnik

Representante da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Konrad Adenauer permanece nos dias de hoje como um símbolo internacional de liberdade e dignidade, ideais estes almeçados na Alemanha durante o período de reconstrução pós-guerra e que ainda servem de base para a crescente atuação internacional alemã. Em meio a importantes acontecimentos políticos durante o regime militar brasileiro, norteados pelos mesmos valores de liberdade, justiça e solidariedade difundidos por seu patrono, são iniciadas em 1969 as atividades da Fundação Konrad Adenauer (KAS) no Brasil. Durante estes 47 anos de história o escritório de representação – hoje no Rio de Janeiro - continua trabalhando para promover a democracia e o Estado de Direito, difundir a economia social de mercado, promovendo a educação política, fortalecendo o diálogo em política internacional e fomentando áreas de meio ambiente, clima e energia. São temas importantes para o desenvolvimento do Brasil e que ao mesmo tempo se alinham com o engajamento global da Fundação na execução de projetos em mais de 100 países, refletindo a busca por uma sociedade internacional mais justa, ecologicamente sustentável e economicamente eficiente. Por meio da Conferência Internacional do Forte de Copacabana, evento organizado pela Fundação Adenauer, em parceria com o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e com apoio da Delegação da União Europeia no Brasil, há mais de 13 anos o tema de segurança internacional é destaque no trabalho desenvolvido pela KAS-Brasil e renova o esforço histórico de Adenauer na busca por um mundo mais pacífico.

Com uma nova ordem global surgindo ao longo das últimas décadas, o Brasil tornou-se parceiro imprescindível para grandes temas da agenda internacional. Esse status foi oficialmente reconhecido por parte da Alemanha através do estabelecimento das Consultas Intergovernamentais de Alto Nível, quando em agosto de 2015 a Presidente Rousseff recebeu a Chanceler Merkel em Brasília para discutir e reforçar a rica parceria em diferentes áreas: mudanças climáticas, comércio internacional, ciência, tecnologia, inovação, cultura, mídia, educação, desenvolvimento urbano e saúde. Na América Latina, somente o Brasil possui esse nível de

cooperação estabelecido com Berlim. Já com a União Europeia são mais de 30 grupos de trabalho estabelecidos; investimentos europeus representam, por sua vez, quase metade do total dos investimentos estrangeiros feitos no Brasil. Tratando-se de temas ambientais, atualmente é imprescindível que ocorram negociações internacionais com a presença do Brasil. Entre Alemanha e Brasil existem inúmeros documentos conjuntos sobre questões de cooperação para o desenvolvimento sustentável e as intensas trocas nas conferências do clima reafirmam os interesses mútuos.

Alemanha e Brasil seguramente seguirão estreitamente ligados para atingir objetivos comuns em Relações Internacionais. A Política Externa de ambos os países converge intensamente e esse processo precisa de parceiros sólidos, engajados com um desenvolvimento igualitário e democrático diante do palco das nações. Por meio de seu seletivo grupo de parceiros e contatos mundo afora, o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) há anos contribui para o debate internacional de alto nível, apresentando-se como ator marcante nas relações Brasil-Alemanha e sendo uma instituição fundamental para o trabalho internacional da KAS. O diálogo entre o CEBRI e a KAS é constante, o que muitas vezes resulta na organização de eventos conjuntos que ganham cada vez mais reconhecimento na sociedade brasileira. Vale ainda destacar o status especial que o CEBRI possui no universo da KAS em termos mundiais, figurando como uma das poucas instituições a possuir contrato de cooperação direto com a central da KAS em Berlim. Isso oferece ao CEBRI um privilegiado reconhecimento no contexto europeu de Relações Internacionais, garantindo autonomia e fortalecendo ainda mais os laços de ambas as instituições.

É importante que instituições já solidificadas e respeitadas demonstrem propensão para contribuir com novas idéias e apresentem novos caminhos. A diplomacia brasileira experimentou demandas por transformação nos últimos anos e este contexto naturalmente aguarda um novo fluxo de mudanças. A parceria CEBRI-KAS entende a sua responsabilidade diante deste cenário e por isso almeja atuar diretamente nestes recentes dilemas da Política Externa do Brasil, agregando novos atores e produzindo conteúdo intelectual qualitativo para um período de esperada renovação em Brasília. O desejo é de que esse novo conteúdo possa em médio e longo prazo gerar novas ações em políticas públicas e aumente a contribuição do setor privado na construção de um cenário mais confiável para o crescente papel do Brasil no mundo.



# Carta do Editor Executivo

Matias Spektor

Senior Fellow do CEBRI

Esta publicação introduz dez problemas de política externa que assolam a sociedade brasileira, atrapalhando seu desenvolvimento, comprometendo sua posição no mundo e retardando o longo processo de modernização econômica com justiça social que o país requer. Nas dez instâncias selecionadas para este exercício, as dificuldades são profundas e de longa data. Resolvê-las demandará criatividade e inovação, pois o cardápio de opções diplomáticas herdado desses últimos trinta anos de vida democrática não dá conta, por si só, de equacioná-las. A demanda por pensamento estratégico novo é patente, e este esforço é um passo na promoção do debate público informado sem o qual encerraremos a segunda década do milênio amarrados a velhas doutrinas cuja utilidade é declinante ou já está vencida.

Uma reavaliação da política externa brasileira que esteja engajada na busca de soluções práticas para os problemas aqui postos é imperiosa porque o Brasil não pode arcar com os custos de mais um ciclo de retrocessos. Nossa hipoteca social é tão vasta, os problemas tão arraigados, que a construção de um novo caminho para as relações internacionais do país é urgente, sob pena de uma geração inteira ficar condenada ao atraso. É notável que, em áreas tais como política econômica, fiscal e social, existe hoje no Brasil uma enorme efervescência intelectual, com novas ideias e propostas animando o debate público nos jornais, revistas, televisões e salas de aula; não se pode dizer o mesmo, porém, a respeito da política exterior e da condução dos negócios internacionais. Os capítulos aqui apresentados são uma tentativa de promover a conversa coletiva sobre o assunto.

Se há uma tese central a unir os capítulos que seguem é esta: a política externa é um instrumento essencial para a recuperação do crescimento econômico com justiça social, pois o sistema internacional afeta em cheio a capacidade que autoridades nacionais tem para conduzir políticas efetivas. Diferentemente do que ocorria no passado, porém, os laços de interdependência que vinculam a sociedade brasileira ao resto do

mundo inviabilizam as soluções autárquicas típicas do último período autoritário, muitas das quais projetam suas sombras até hoje. Assim, os autores deste trabalho concebem a política externa como um instrumento para alavancar o espaço de manobra dos governos brasileiros no mundo, exercer as responsabilidades especiais do país na governança global e no entorno geográfico e, ao mesmo tempo, reformar as políticas públicas nacionais.

A concepção derivada dos dez capítulos ora apresentados sugere que a atuação do Estado brasileiro no exterior pode ajudar a tirar o Brasil de seu atraso, seja ele mensurado em termos de isolamento comercial, contrabando e narcotráfico, corrupção endêmica, saneamento básico, violência urbana e policial. Assim como outras políticas públicas, a política externa também tem efeitos redistributivos na sociedade brasileira. Eles precisam ser explicitados se quisermos ter um debate público vigoroso e bem informado sobre o cardápio de opções externas.

Não há dúvida de que, nos próximos anos, será necessário conceber uma doutrina de política externa atualizada, que sirva como guia para a atuação internacional dos governos vindouros. Uma construção doutrinária dessa natureza sempre é um esforço coletivo, paciente e de longo prazo, dadas as dificuldades inerentes à empreitada. Mas gerações passadas souberam conduzir esse processo com talento, vide a efervescência intelectual na área de política externa no Segundo Reinado, na República Velha, no começo da década de 1960 e nos anos FHC e Lula. Agora, cabe a nossa geração imaginar os contornos da doutrina que virá.

Até lá, urge diagnosticar de maneira clara e em linguagem direta os problemas centrais de política externa. É precisamente isso que este exercício de reflexão estratégica pretende fazer: uma análise de dez problemas candentes da posição do Brasil no sistema internacional, seguida de recomendações práticas, de baixo custo e de fácil implementação. O trabalho pode ser lido em conjunto tanto quanto pode ser lido sem prejuízo algum como uma coleção de dez ensaios distintos.

Os capítulos estão organizados da seguinte maneira. Matias Spektor abre o volume com uma análise sobre as ideias e conceitos que guiam a política externa brasileira. Ele argumenta que a doutrina herdada dos vinte anos de condomínio entre PT e PSDB caducou, devido a transformações profundas na política doméstica e nas relações internacionais do Brasil. O capítulo identifica os desafios inerentes ao exercício de conceber uma nova doutrina, e os processos que poderiam facilitar esse processo.

Carlos Góes avalia as reformas necessárias para que o Brasil possa atrair investimentos estrangeiros, num esforço de diplomacia financeira. Em que pese a entrada maciça de recursos oriundos do exterior na economia brasileira durante as três décadas da Nova República, esta é uma área na qual a demanda por modernização é patente, dadas as transformações marcantes pelas quais passa o sistema internacional e as novas demandas por poupança externa que hoje são imperiosas para reverter o atual quadro econômico.

Diego Bonomo avalia o problema do comércio exterior do Brasil, a economia mais fechada dentre os países do G20. Sem cair na tentação fácil e empiricamente incorreta de debitar nossas limitações nessa área aos genuínos ímpetos protecionistas que ganham força mundo afora, o texto avalia os entraves que o país impôs a si próprio, autolimitando sua participação na economia global e gerando benefícios para poucos grupos bem organizados, em detrimento da maioria dos cidadãos.

Marcos Tourinho estuda os contornos do que seria uma diplomacia anticorrupção voltada para atualizar a postura brasileira sobre o assunto no contexto da Operação Lava Jato do Ministério Público Federal. O escândalo que chacoalhou a República impõe condicionantes inéditos à condução da política externa brasileira não somente por uma questão moral, mas também devido às transformações profundas do regime global contra o financiamento a atividades ilícitas, ao terrorismo e à evasão fiscal.

Érico Duarte apresenta o problema brasileiro nas áreas de segurança internacional e defesa, depois de uma década na qual o Brasil elaborou uma estratégia nacional de defesa, subsidiou com crédito público a indústria nacional e realizou sua maior mobilização militar desde a Segunda Guerra, no Haiti. O autor identifica ameaças emergentes que demandam uma célere revisão dos princípios que nortearam essa área da atuação do governo brasileiro nos últimos anos.

João Augusto de Castro Neves analisa a diplomacia energética, que nos últimos anos passou da tentativa do governo Lula de transformar o etanol em commodity global até a guinada feita na direção do pré-sal e do programa nuclear. Tais iniciativas encontram-se hoje maculadas pelo escândalo de corrupção desvendado pela operação Lava Jato, ao passo que o setor elétrico atravessa uma reestruturação que promete transformar para sempre a presença de capitais estrangeiros na provisão de energia no país. O capítulo apresenta futuros alternativos para a política externa em matéria de energia.

Eduardo Mello reflete sobre os efeitos distributivos da política externa brasileira: de que forma as opções da diplomacia distribuem ganhos e perdas para diferentes grupos sociais no país? Dando um enfoque que ainda é raro no tratamento da política externa, o autor sugere ser imperioso mensurar os efeitos domésticos das opções externas que cada governo adota. Somente um trabalho dessa natureza dará aos cidadãos um instrumento para avaliar a qualidade dessa política pública.

Umberto Mignozzetti traça um breve histórico da atuação brasileira na área de diplomacia da saúde global, com vistas a identificar cenários futuros, agora que as epidemias de dengue, Zika e Chicungunya, provocadas pelo *Aedes aegypti*, puseram o Brasil no centro do debate internacional sobre epidemias transnacionais. Trata-se de um ambiente no qual normas internacionais via de regra se chocam frontalmente com práticas nacionais, dificultando a gestão inteligente do problema tanto em nível regional quanto nas instâncias de governança global. Quais as saídas práticas mais plausíveis que o Brasil tem pela frente?

Oliver Stuenkel explica como o progressivo fim do ciclo político que levou a esquerda ao poder na América do Sul está sendo acompanhado por um novo debate a respeito da resiliência da democracia na região. O impeachment de Dilma Rousseff e a crise política e humanitária que atravessa a Venezuela acirraram o problema, abrindo um novo leque de perguntas sobre o futuro da estabilidade da democracia na região. Este capítulo avalia os impactos disso para a condução da política externa brasileira.

Por fim, Matias Spektor apresenta um texto sobre o papel da análise estratégica em política externa. O capítulo analisa os obstáculos institucionais e políticos que dificultam o planejamento estratégico nessa área e identifica modelos que as autoridades brasileiras poderiam implementar com os recursos hoje disponíveis ao governo.

Este trabalho é publicado sob os auspícios do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) com o generoso apoio da Fundação Konrad Adenauer, instituições cujo compromisso com a promoção do debate público na área de política externa vem de longa data. Em nome dos autores, agradeço a elas o convite para participar deste exercício tão necessário. Vale ainda uma palavra de agradecimento aos membros do Grupo de Análise de Conjuntura Interacional da USP (Gacint) que tão gentilmente leram e comentaram os capítulos aqui apresentados em evento organizado para esse fim.

# **10 | Desafios da Política Externa Brasileira**



*Matias Spektor* é doutor pela Universidade de Oxford e professor da Escola de Relações Internacionais da FGV.

[www.matiasspektor.com](http://www.matiasspektor.com)

@MatiasSpektor



# Por uma nova doutrina de política externa brasileira

Matias Spektor

O Brasil vive um momento de emergência nacional. Em três anos, acumularam-se a crise política inaugurada com os protestos populares (2013), o início de uma longa recessão econômica (2014), a expansão da operação Lava Jato (2015), a queda de Dilma Rousseff e a implosão eleitoral do PT (2016). Depois do ciclo virtuoso de mais de uma década, a trajetória do Brasil é negativa.

O pano de fundo dessa transformação para pior foi uma economia global de baixo crescimento, o aumento de nossa dependência econômica em relação à China e a onda global de neopopulismo, que venceu o voto pela saída da União Europeia no Reino Unido e levou Donald Trump à presidência dos Estados Unidos.

Esse é o contexto no qual se impõe a necessidade de modernizar a doutrina brasileira de política externa. Tal esforço é essencial porque a estratégia internacional dos últimos anos, com seus êxitos e fracassos, encontra-se esgotada. A atuação do Brasil no exterior demanda oxigenação profunda e urgente, pois as condições domésticas e internacionais que moldam nosso comportamento se transformaram.

O governo Temer iniciou seu mandato revisando as ênfases diplomáticas do PT, e o novo presidente promete inaugurar um novo estilo na condução dos negócios estrangeiros. Nada indica, porém, que ele vá atualizar os conceitos básicos que embasam a atuação do país no mundo.

A adaptação da política externa aos novos tempos internos e externos, quando ocorrer, será uma tarefa difícil: não há consenso sobre o que fazer, nem recursos disponíveis para grandes empreitadas. Além disso, há boa dose de inércia - a tendência natural da comunidade responsável por pensar o lugar do Brasil no mundo a manter-se escorada nos velhos paradigmas.

Este capítulo argumenta que é necessário iniciar o processo de concepção de uma nova doutrina de política externa. Para isso, o texto está dividido em quatro partes. Primeiro, explico as diferenças e semelhanças das estratégias internacionais adotadas por tucanos e petistas durante os últimos vinte anos, e o fim do consenso entre os dois partidos a respeito da política externa brasileira. Segundo, avalio as condições que tendem a moldar qualquer nova concepção doutrinária de política externa. Na sequência, ofereço uma interpretação sobre os parâmetros que deveriam embasar esse exercício de reflexão estratégica no atual momento de revisão do gasto público e da estrutura fiscal do país. Por fim, sistematizo algumas recomendações sobre os processos que poderiam facilitar o debate público nesse campo.

## O fim do consenso

Durante os últimos vinte anos, a política externa virou um dos principais campos de batalha entre PT e PSDB, os dois polos que se elegeram pelo voto popular para a presidência da República. Poucas políticas públicas foram tão polarizadas e controversas.

De um lado, os petistas enxergaram no governo Lula a diplomacia mais arrojada. Com sua política externa ativista, Lula teria elevado a posição do Brasil à de grande potência emergente. Segundo essa visão, FHC representaria o exato oposto: a capitulação de uma elite entreguista à hegemonia dos Estados Unidos. A cena que esse grupo gosta de reprimir é a do último chanceler tucano, Celso Lafer, tirando os sapatos para uma revista de segurança em aeroportos norte-americanos.

Do outro lado do ringue, encontram-se os tucanos, para os quais o presidente-sociólogo teria normalizado as relações com o mundo, tirando o Brasil do isolamento acumulado nos anos de ditadura militar e de atraso econômico. Para eles, a diplomacia petista seria uma função da vaidade prepotente de Lula e sua equipe. Em ninho tucano, a cena em reprise é a de Lula em Teerã, punho no ar, desafiando as grandes potências num abraço com o presidente iraniano, Mahmoud Ahmadinejad.

A clivagem fundamental que dividiu tucanos e petistas a respeito do sistema internacional é simples de entender. Ao passo que os primeiros concebem a política externa como

instrumento de adaptação à globalização, os segundos imaginam a diplomacia como instrumento de resistência.<sup>1</sup>

Isso ocorreu porque os dois partidos desenvolveram diagnósticos opostos sobre o significado da globalização – o fluxo de capital, ideias e pessoas numa economia internacional integrada. Para os tucanos, a globalização era uma força inexorável. “Queiramos ou não”, disse FHC ao chegar ao Planalto, em 1995, “a globalização é uma nova ordem internacional. O mundo pode ser dividido entre as regiões ou países que participam do processo de globalização e usufruem seus frutos e aqueles que não participam”.<sup>2</sup> Ou o Brasil se adapta a esse novo mundo, ou se autocondena ao atraso. FHC entendeu que o Brasil era fraco demais para resistir ao que chamava de “ventos do mundo”. O sistema internacional não oferecia muito espaço de manobra.<sup>3</sup>

Para os petistas, entretanto, a globalização não era um dado inescapável da realidade, mas um projeto político talhado pelas grandes potências do Atlântico Norte. Assim, a globalização podia e devia ser resistida e negociada. Segundo a tese dominante à época, ninguém faria isso melhor que grandes países em desenvolvimento como o Brasil, com capacidade de arrancar concessões dos mais poderosos em troca de sua adesão às normas e instituições internacionais.<sup>4</sup>

Lula pôde agir assim porque chegou ao Planalto com um país estabilizado e em franca ascensão. O sistema internacional, a partir de 2003, abriu ao Brasil brechas antes inimagináveis: do desastre da intervenção americana no Iraque à ascensão da China, havia espaço renovado para o Brasil.<sup>5</sup>

Essas diferenças levaram tucanos e petistas a elaborar receitas alternativas. Para os tucanos, se o Brasil quisesse participar da globalização precisaria de “credenciais de boa conduta internacional”. Foi isso que a diplomacia de FHC buscou em áreas como direitos humanos, não proliferação nuclear, meio ambiente e comércio internacional, assinando compromissos externos que o regime militar antes rejeitara de forma sumária. O objetivo não era mudar o mundo, mas utilizar normas internacionais como alavanca para reformar um país ainda marcado pelo penoso entulho autoritário acumulado desde a era Vargas e pela história de hiperinflação. FHC rodou o planeta para amarrar o Brasil a novas regras internacionais que permitissem ao país embarcar num novo ciclo de desenvolvimento capitalista.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> SPEKTOR, Matias. 18 dias: quando Lula e FHC conquistaram o apoio de George W. Bush (Objetiva, 2014).

<sup>2</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Relações Norte-Sul no contexto atual: uma nova dependência. In: BAUMAN, Renato (Ed.). O Brasil e a economia global. Rio de Janeiro: Campus, 1996. p. 12.

<sup>3</sup> LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional. São Paulo: Editora Objetiva, 2010.

<sup>4</sup> AMORIM, Celso. Conversa com jovens diplomatas. São Paulo: Benvirá, 2011.

<sup>5</sup> BURGESS, Sean. Brazil in the World: the International Relations of a South American Giant. Manchester: Manchester University Press: 2016.

<sup>6</sup> LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004.

Na concepção petista, o Brasil deveria explorar as rachaduras do projeto político da globalização, que eram evidentes nos protestos de Seattle (1999) e foram escancaradas quando o governo americano invadiu o Iraque sem autorização das Nações Unidas (2003). Para o núcleo pensante do PT, existia uma demanda mundial por vezes alternativas, como sugeria o lema: “Outro mundo é possível”. A ambição era explicitamente reformista.<sup>7</sup>

O ativismo internacional do PT começou com visitas de altíssimo perfil a Cuba, Irã, Líbia e Síria, além de numerosos périplos pela África e pela América Latina. Em seguida, vieram a criação dos Brics (acrônimo em inglês para o grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do Ibsa (Índia, Brasil e África do Sul) e na formação do G20. O PT optou por um estilo negociador maximalista na Rodada Doha, nos embates pela Alca e na tentativa de reformar o Conselho de Segurança da ONU. Patrocinou no Haiti a maior mobilização de tropas brasileiras desde a Segunda Guerra Mundial e criou iniciativas inéditas para o Oriente Médio.

As diferenças entre PT e PSDB são, portanto, reais. Mas se quisermos mover o debate público sobre política externa em direção ao futuro, é crucial entendê-las com precisão. E, aqui, a distinção entre a diplomacia de tucanos e petistas foge de qualquer análise preto-no-branco.

FHC aderiu às normas do Ocidente liberal de maneira lenta, parcial e, na maioria das vezes, negociada. Não houve no Brasil do PSDB uma fuga em direção ao neoliberalismo como na Argentina de Menem, a Venezuela de Pérez ou o México de Salinas. O governo tucano empurrou a Alca com a barriga e patrocinou a expansão do Mercosul. Na OMC, FHC patrocinou a política revisionista de quebrar patentes, transformando o papel das grandes farmacêuticas no mundo. A estratégia de aproximar o Brasil de Chávez foi criada pelo PSDB, assim como o foi a decisão de proteger, na OEA, o regime autoritário de Alberto Fujimori no Peru.

O discurso brasileiro mais incendiário que um presidente brasileiro já fez em relação à hegemonia americana não foi de Lula, mas de FHC. “A globalização reduz a liberdade dos países”, disse o tucano. E alertou com consciência: “Esse capitalismo especulativo pode danificar o próprio centro do sistema”.

Por sua vez, Lula adotou uma política externa revisionista, mas, na maioria das vezes, avançou com cautela. Em vez de denunciar a dívida brasileira com o FMI como ilegítima, pagou-a. Em vez de chocar-se com os desmandos do governo Bush, aproximou-se da Casa Branca como nenhum outro presidente brasileiro. Quando Brasília propôs um Conselho de Defesa para a Unasul, o ministro da Defesa do governo do PT não começou seu périplo de consultas pelas capitais sul-americanas, mas por Washington. E, nas apostas mais arriscadas da diplomacia petista – a rodada Doha e a Declaração de Teerã –, Lula tentou uma conciliação com os americanos até o último minuto.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Leticia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva sociedad*, v. 1, 2010.

<sup>8</sup> HURRELL, A. Lula's Brazil: a rising power but going where? *Current History*, Feb. 2008.

Em política externa, ao longo desses vinte anos, tucanos e petistas tiveram muito em comum. Ambos apostaram na construção de coalizões regionais, concebendo o Mercosul como instrumento para resistir à integração hemisférica proposta pelos Estados Unidos e como instrumento para alavancar a regionalização do capitalismo brasileiro. Ambos imaginaram a integração regional como oportunidade de negócios para a indústria de Defesa e para construtoras brasileiras abastecidas a crédito barato do BNDES. Juntos, PT e PSDB rejeitaram as demandas dos países vizinhos por instituições regionais densas, preferindo compromissos minimalistas que permitissem ao Brasil reagir de modo unilateral quando fosse útil ou necessário.

Petistas e tucanos também reduziram ao máximo o conflito com os Estados Unidos, buscando apoio da Casa Branca ao mesmo tempo que evitavam fazer o jogo de Washington na América do Sul. Ambos os partidos, quando no poder, se recusaram a pressionar o chavismo na Venezuela.

Petistas e tucanos também evitaram abrir o comércio brasileiro a ritmo acelerado. Mantiveram as negociações comerciais em fogo brando, sem ameaçar os interesses protecionistas de uma parte influente da indústria nacional, mesmo quando isso privilegiasse poucos, em detrimento da maioria.

Em temas como narcotráfico e mudança do clima, PT e PSDB optaram por compromissos internacionais minimalistas. Não usaram a política externa para forçar a reforma das polícias militares, para barrar o crescimento do narcotráfico, para disciplinar o impacto ambiental do agronegócio ou da auto-indústria, ou para chacoalhar um Estado que ainda pratica crimes sistemáticos contra os direitos de sua própria população. Contra esses interesses enquistados, não houve mobilização diplomática significativa.

Na experiência histórica recente, a direita adaptou o Brasil à globalização, enquanto a esquerda buscou condicionar o ritmo e escopo desse processo, num momento em que o Brasil parecia forte o suficiente para fazê-lo. Juntos, PT e PSDB operaram em política externa para adaptar o Brasil a um mundo muito mais interdependente. No processo, produziram respostas diferentes, mas beberam de um poço comum.<sup>9</sup>

Para além das diferenças brutais de estilo e tom, muito acentuadas pelas personalidades distintas de FHC e Lula, a mudança ocorreu na margem. Em questões de política externa, o longo ciclo social-democrata sob as insígnias PT-PSDB assistiu a um consenso fundamental entre as elites governistas.

Algo idêntico ocorreu em outras quatro áreas da vida pública, onde também vingou o consenso: política macroeconômica para acabar com a inflação mesmo quando o emprego, o crescimento e o gasto público sofressem (política revertida pelo PT a partir de 2009); política social para erradicar a pobreza extrema, seguindo a cartilha do Banco

---

<sup>9</sup> FONSECA Jr, Gelson. Constantes e variações: a diplomacia multilateral do Brasil. UFRGS, 2016.

Mundial; centralização das políticas públicas em Brasília e o fim da farra fiscal dos governadores; e construção de coalizões governistas gigantescas, pois a indisciplina e as defecções são inerentes à base aliada no presidencialismo de coalizão.

Foi aquele consenso geral entre tucanos e petistas que produziu vitórias eleitorais em 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010. Foi esse denominador comum que restaurou o otimismo no país porque o brasileiro passou a viver melhor. Do consumo diário de proteínas ao acesso ao crédito bancário, da mortalidade infantil à posse de telefones, da possibilidade de viajar de avião a contar com água tratada em casa, o cidadão ganhou. Políticos de corte populista, cujo êxito dependia de hiperinflação e irresponsabilidade fiscal, começaram a ter de lutar para sobreviver. Perdeu o atraso, ganhou o progresso.

De lá para cá, entretanto, o consenso se desfez. Suas fissuras originais se alargaram sem chance de reversão. A “nova matriz econômica” implementada a partir da crise financeira global de 2008 enterrou o consenso sobre inflação, gasto público e responsabilidade fiscal. A política social, antes consensual, ficou sem fonte de financiamento, e a desigualdade voltou a aumentar. O mensalão e o petrolão expuseram os métodos perversos que eram utilizados para gerir a base aliada, à esquerda e à direita. Além disso, a operação Lava Jato minou o que havia de entendimento comum por trás da diplomacia voltada à internacionalização do capitalismo brasileiro, cuja base era a exportação de serviços de grandes empresas como Petrobras e Odebrecht, financiadas pelo BNDES.

Nessa trajetória de declínio, os conceitos estratégicos que guiaram a política externa de sucessivos governos do PSDB e do PT caducaram. Agora, urge conceber uma alternativa para o futuro.

## Condições para uma nova doutrina

A construção de uma nova doutrina de política externa demandará algum tipo de consenso suprapartidário. Não é uma tarefa que possa ser descolada do processo político interno, nem uma empreitada viável no curto prazo. Ao contrário, trata-se de um esforço que demandará alguns anos de maturação, com ideias e conceitos que, um dia, possam compor um arcabouço doutrinário mais ou menos coerente.

A ideia de uma doutrina de política externa é recorrente na história brasileira. Ela foi usada pelo império, pelo desenvolvimentismo dos anos 1950 e 1960, e pelo autoritarismo industrializante do regime militar de Médici e Geisel. FHC, quando era acadêmico, desenvolveu uma teoria de relações internacionais para explicar a posição do Brasil no mundo e dela derivar, já na presidência, proposições coerentes de política externa. Lula, por sua vez, adicionou ao ideário de seu antecessor numerosas teses típicas do pensamento da esquerda latino-americana.

Diferentes governos utilizaram metodologias distintas para traduzir doutrina em prática diplomática. Durante o governo FHC, por exemplo, o processo foi desenvolvido pelo presidente

em consultas informais recorrentes junto a um grupo de embaixadores próximos que, além de ocupar funções oficiais, eram amigos pessoais do chefe de governo. Era comum os membros desse grupo discordarem entre si, gerando um menu de alternativas para a presidência.

Lula, por sua vez, concentrou a reflexão sobre política externa em seu círculo mais íntimo, sobretudo em conversas com velhos colegas de partido, como Marco Aurélio Garcia, José Dirceu, Luiz Dulci e Antonio Palocci. Ainda no primeiro mandato, porém, ganhou ascendência o chanceler Celso Amorim, dando forma diplomática – e por vezes disciplinando – àquilo que emanava do círculo do presidente.

É importante notar que, tanto para Lula quanto para FHC, pensar sobre a doutrina de política externa era mais que um mero exercício intelectual. Para eles, tratava-se de um instrumento de governo, pois a diplomacia era um pilar essencial de seus respectivos projetos de poder. As ideias, porém, não surgiram dos círculos presidenciais. Elas já circulavam na sociedade brasileira antes da chegada desses homens ao poder.

No processo, os ocupantes do Palácio do Planalto confrontaram alguns dos dilemas inerentes à posição do país no mundo. Por exemplo, queremos integração sul-americana, mas não queremos pagar custos elevados na região. Queremos multinacionais brasileiras possantes, mas não queremos ser vistos como potência imperial. Queremos apoio americano para o Conselho de Segurança da ONU, mas não queremos seguir Washington e seus aliados a reboque. Queremos um Atlântico Sul sem predadores, mas suspeitamos das grandes potências que podem oferecer proteção. Queremos submarino nuclear, mas não queremos assustar os vizinhos.

Não há resposta fácil a esses dilemas. O pensamento estratégico serve justamente para estabelecer prioridades, critérios e fazer opções diante dos mesmos. Uma doutrina de política externa é uma narrativa sobre o melhor uso dos instrumentos diplomáticos disponíveis para promover os interesses brasileiros no mundo, com consciência da dificuldade inerente à empreitada.

E agora, o que vem a seguir?

O processo de geração de ideias e conceitos de política externa demanda massa crítica e anos de maturação. No Brasil, não existe um celeiro natural para a reflexão estratégica que precisamos fazer – tal pensamento nunca foi concentrado em um ministério ou grupo político exclusivo.

Dar origem e discutir novas ideias cabe a toda a comunidade brasileira de política externa – governantes, empresários, diplomatas profissionais, intelectuais e ativistas da sociedade civil organizada.

Agora, o desafio mais urgente é garantir que o assunto permaneça na agenda da conversa pública. Se os resultados de tal esforço serão palpáveis no pleito eleitoral de 2018 ou se apenas ficarão visíveis em 2022 (ou mais adiante) é impossível saber.

## Parâmetros para a reflexão

A reavaliação dos parâmetros da política externa brasileira impõe-se devido à grave recessão econômica iniciada em 2014 e ao penoso processo de impeachment que paralisou o Brasil a partir de 2015, encerrando o ciclo político-econômico dos últimos vinte anos. A polarização PT-PSDB que organizou o sistema político desse período cede espaço para outra constelação, ainda impossível de definir. Além disso, chegou ao fim o longo período de redução da pobreza que foi nossa marca registrada nos últimos anos de social democracia tucano-petista. Como não se via há décadas, está em curso uma reversão de expectativas para pior.

A solução desses problemas demandará uma profunda reorganização do gasto público, com uma revisão ambiciosa da política fiscal e do ambiente regulatório da economia nacional. Diante do corte brutal de despesas governamentais, a hora é de reavaliar o efeito redistributivo das principais políticas públicas do país.

O mesmo deveria valer para a política externa. Acontece que nunca em nossa história alguém mensurou o impacto redistributivo das estratégias brasileiras no exterior. Quem ganha e quem perde, por exemplo, com a posição brasileira em mudança do clima ou com as diferentes posturas de negociação contempladas pelas autoridades brasileiras em relação ao acordo automotor do Mercosul? Ou com a política de direitos humanos e de integração regional? Tais perguntas nunca foram respondidas com base em evidência empírica robusta.

Não deveria ser assim. Há ótimos estudos sobre como o sistema tributário, a política educacional e a previdência afetam a distribuição de renda e a justiça. Precisamos do mesmo em política externa.

Tal agenda, se implementada, enfrentará resistências. Afinal, a política externa precisa equilibrar a preocupação com o bem-estar da população com outros valores, como a gestão de alianças com terceiros países e a prevenção de conflitos desnecessários.

No entanto, trata-se de um custo que vale a pena pagar numa democracia cuja viabilidade fiscal passou a ser questionada. Isso é particularmente válido para uma democracia na qual, em que pese a notável riqueza, os índices de desigualdade continuam sendo alarmantes e imorais.

É chegada a hora de entender de que forma a política externa impacta sobre as trajetórias da pobreza e da desigualdade com base em estudos empíricos bem embasados. Uma iniciativa dessa natureza é totalmente viável, pois há recursos humanos e materiais para implementá-la. Além disso, as novas tecnologias permitem exercícios antes impensáveis.

Basta escolher algumas áreas da agenda externa para começar. Concluída a tarefa, gerações futuras terão dificuldade em entender por que cargas d'água não começamos antes.



Esse exercício, quando ocorrer, também terá de identificar de maneira precisa os impactos que as transformações globais têm sobre a sociedade brasileira, e o espaço de manobra existente para o Brasil no sistema internacional emergente. É desse tipo de trabalho que surgirá uma visão mais moderna e melhor equipada para lidar com os desafios internacionais do país.

## Recomendações

Este ensaio sugere que chegou a hora de a sociedade brasileira conceber novas ideias e conceitos que possam, no futuro próximo, contribuir para um processo de renovação doutrinária da política externa brasileira. Afinal, a doutrina de atuação internacional desenvolvida durante os últimos vinte anos de social-democracia tucano-petista caducou, devido a transformações políticas domésticas e globais.

Recomenda-se que esse processo de revisão comece de imediato, com a promoção de estudos empiricamente embasados e de debates em todos os setores da vida pública nacional. Uma empreitada desta natureza não pode nem deve ficar confinada ao governo ou à academia, mas ter capilaridade em toda a comunidade brasileira de política externa.

Recomenda-se também que esse esforço leve em conta o impacto redistributivo da política externa. Sem dúvida alguma, a atuação internacional de um país nunca é guiada exclusivamente pela preocupação a respeito das perdas e ganhos de grupos sociais em casa. Mas para um país com nossos índices de pobreza e desigualdade, e num cenário de escassez orçamentária e aperto fiscal intenso, tal preocupação precisa ser cada vez mais explicitada.

Ciente de como as estratégias brasileiras no exterior afetam a vida nacional, a sociedade terá melhores instrumentos para julgar as opções externas de seus governantes. Por sua vez, com base nesses dados, os políticos profissionais estarão devidamente munidos para ir às ruas pedir o voto do eleitor. Essa é a maneira mais adequada para fazer política externa numa democracia.



*Carlos Góes* é mestre pela Universidade Johns Hopkins, analista do Fundo Monetário Internacional e pesquisador-chefe do Instituto Mercado Popular.

@goescarlos

## 2

# Uma política externa para a atração de investimentos estrangeiros

Carlos Góes

A estratégia de inserção econômica internacional do Brasil das últimas décadas se pautou por uma visão da economia como um jogo de soma zero, tese segundo a qual ganhos de um jogador equivalem às perdas de outro jogador. Não foi diferente com a política exterior para investimentos estrangeiros diretos (IEDs). Durante a segunda metade do século XX, a atração de investimentos estrangeiros voltou-se para a criação de um parque industrial brasileiro por meio da substituição das importações pela “produção nacional”, ainda que com produtos não competitivos internacionalmente.

Embora benéfico para políticos, multinacionais e sindicatos, esse tipo de IED relacionado a distorções de mercado – como subsídios e protecionismo – não maximiza o bem-estar da maioria dos trabalhadores, e nem se alinha à lógica contemporânea de investimentos internacionais. Hoje, a produção internacional está distribuída em “cadeias globais de valor”, onde as potencialidades produtivas de diversos países são maximizadas por meio de um alto nível de divisão do trabalho e especialização.

A atração de IED que não é fruto de distorções de mercado beneficia a população do país, que recebe o investimento ao servir como

poupança externa para o aumento do estoque de capital. Isto, por sua vez, tende a aumentar a produtividade do trabalho e, com ela, a renda dos trabalhadores. Em termos empíricos, estima-se<sup>1</sup> que no último quarto de século a economia dos países em desenvolvimento tenha crescido um adicional 1,4% ao ano em decorrência de IEDs. No caso brasileiro, num momento de alto endividamento do governo e das famílias, em que a capacidade de poupança interna é limitada, recorrer à poupança externa é uma alternativa para financiar investimentos no país.

A política externa brasileira pode contribuir para a atração de investimentos estrangeiros de duas formas: i) pela aceleração de tratados de livre comércio multilaterais e bilaterais; ii) pela adesão aos marcos regulatórios de diversos regimes internacionais que ajudam a convergir expectativas ao assegurarem direitos de propriedade, transparência empresarial e *compliance*, flexibilidade laboral e tratamento justo e equânime aos investidores estrangeiros. Os dois vetores causais dessas estratégias residem no fato de que existe uma associação empírica entre diminuição das barreiras comerciais e IEDs, e em instituições que proporcionam previsibilidade e servem como garantia dos direitos de propriedade e do Estado de direito; ambos tendem a aumentar o fluxo de investimentos no país.

Este capítulo oferece um diagnóstico da situação brasileira, levando em consideração taxas de investimento, produtividade e atração de investimentos estrangeiros, através de uma comparação com outros países em desenvolvimento. Em seguida, avalia os avanços da política externa brasileira para atrair investimentos nas últimas décadas, e faz recomendações para o futuro.

## Por que devemos buscar o investimento?

Investimentos são parte essencial do desenvolvimento econômico. À medida que uma sociedade consegue consumir menos no presente e poupar parte do que produz para aumentar seu estoque de capital físico e humano, cresce também a produtividade de seus trabalhadores. Com ela, tendem a subir os salários reais dos trabalhadores e a produção final, aumentando assim a capacidade de consumo total da sociedade no futuro.

Não é muito difícil entender isso, em termos intuitivos. Imagine que uma empresa de jardinagem tenha dois funcionários e um cortador de grama. Os funcionários trabalham de oito da manhã até às seis da tarde, revezando-se em turnos de uma hora. Eles recebem uma comissão por cada gramado aparado. Neste ritmo, a máquina vai ser utilizada por dez horas ininterruptas, e cada trabalhador vai ter cinco horas de produtividade. O que acontece se a empresa comprar um segundo cortador de grama – ou seja, uma unidade extra de capital? Seus trabalhadores vão continuar trabalhando de oito às seis. Mas agora, eles não precisam se revezar na máquina. Vão tirar suas necessárias duas horas de almoço e trabalhar de oito ao meio dia e de duas às seis.

<sup>1</sup> CLINE, William R. *Financial Globalization, Economic Growth, and the Crisis of 2007-09*. Peterson Institute for International Economics, 2010.

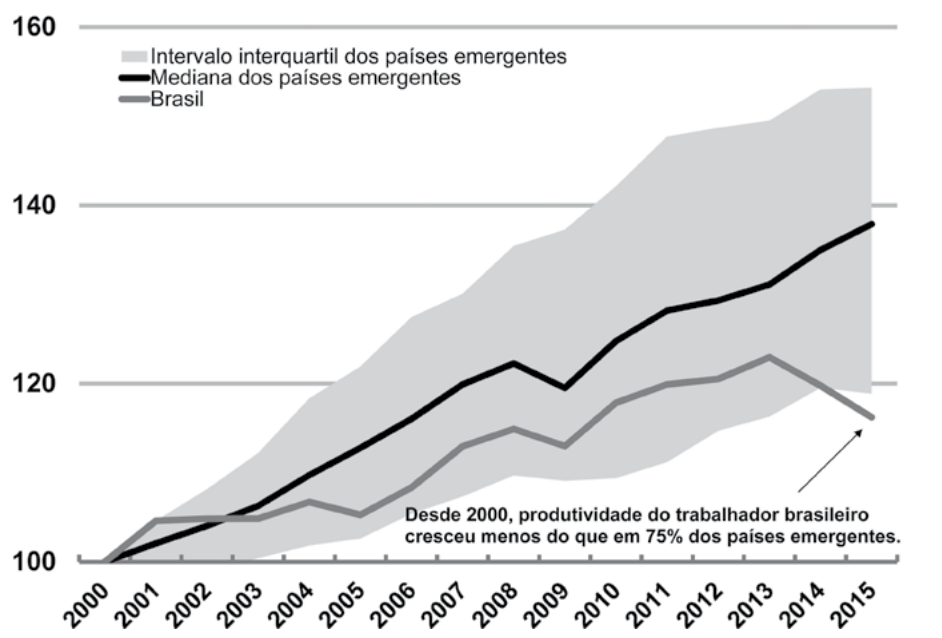
Nesse novo cenário, com o aumento do estoque de capital, a produtividade média dos trabalhadores aumenta de cinco para oito horas por dia. A empresa vai poder atender mais casas, aumentar a comissão de seus funcionários e ainda assim ganhar mais dinheiro.

O aumento da produtividade tende a aumentar a produção total (de casas atendidas) e os salários reais dos trabalhadores (por meio de suas comissões). Como diz o economista Paul Krugman<sup>2</sup>, vencedor do Prêmio Nobel, “produtividade não é tudo, mas, no longo prazo, é quase tudo. A capacidade de um país de melhorar seu padrão de vida ao longo do tempo depende quase integralmente de sua capacidade de aumentar a produção de seus trabalhadores”.

Desde 2000, a produtividade dos trabalhadores brasileiros cresceu menos do que em 75% dos países emergentes. Neste período, enquanto metade dos países teve um crescimento do produto por trabalhador de ao menos 38%, no Brasil esse crescimento foi de 16%. Embora esses números sejam influenciados pela profunda recessão que o país atravessa, durante todo o período de 2003-2013, que foi uma era de expansão econômica e do consumo interno, o crescimento cumulativo da produtividade dos trabalhadores foi pior do que a média dos países emergentes.

### Países Emergentes: Produtividade do Trabalhador

(Índice, 2000 = 100; PIB real dividido pela força de trabalho)



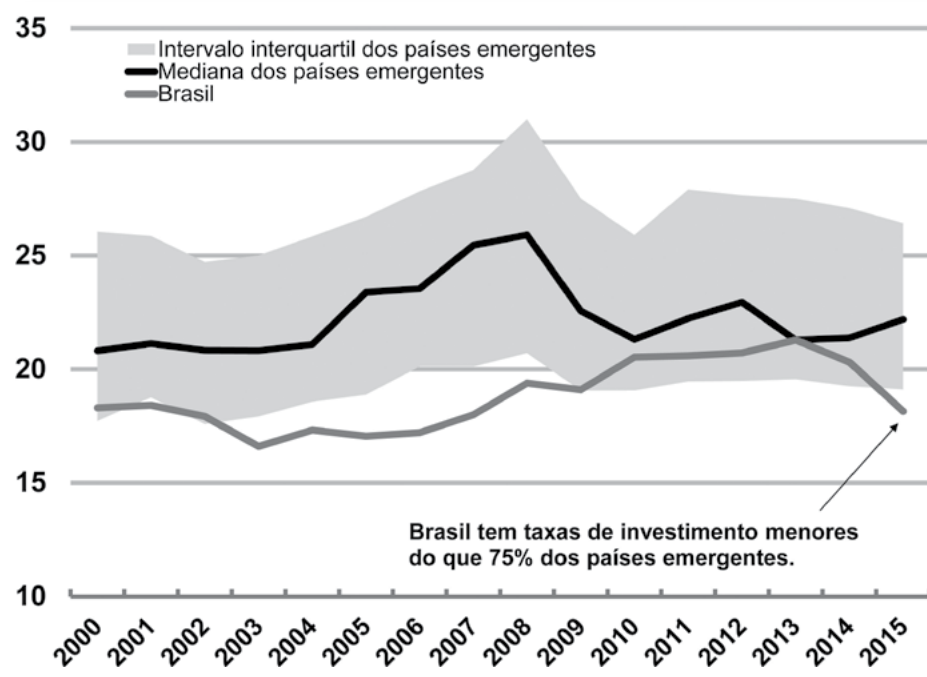
Fonte: Cálculos do autor dos dados de Haver Analytics e World Economic Outlook/ FMI. Inclui 53 países considerados como mercados emergentes pelo FMI.

<sup>2</sup> KRUGMAN, Paul. The Age of Diminished Expectations. The MIT Press, 1997.

Dada a relação entre investimento e crescimento da produtividade dos trabalhadores, não chega a ser uma surpresa perceber que as taxas de investimento em relação ao PIB brasileiro também foram menores do que na maioria dos países emergentes. De fato, durante a maior parte dos últimos quinze anos, as taxas de investimento no Brasil estiveram abaixo daquelas observadas em 75% dos países emergentes.

### Países Emergentes: Taxas de Investimento (Formação Bruta de Capital Fixo)

(Em porcentagem do PIB)



Fonte: Cálculos do autor dos dados de Haver Analytics e World Economic Outlook/FMI. Inclui 53 países considerados como mercados emergentes pelo FMI.

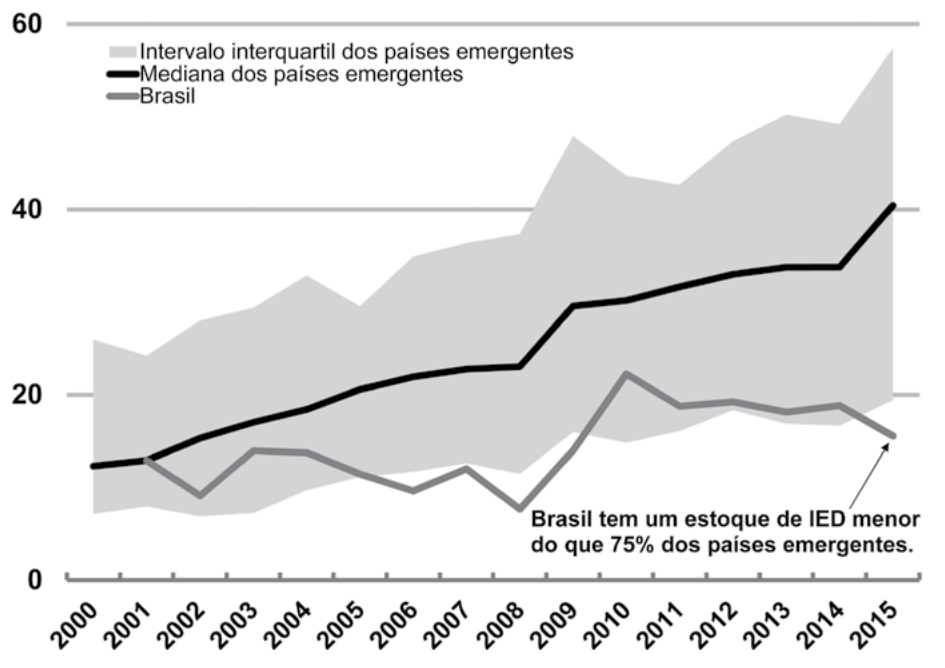
Há duas formas de financiar investimentos em um país. A primeira, mencionada acima, é quando a população poupa parte de sua renda para financiar investimentos. Isso pode acontecer diretamente, como quando uma empresa reinveste lucros, ou indiretamente, quando poupadores colocam seus excedentes no banco e, por meio do sistema financeiro, essa poupança chega àqueles que estão dispostos a tomar empréstimos para investir.

A segunda é recorrer à poupança externa, por meio da atração de investimentos estrangeiros. Neste aspecto, também, o Brasil tem estoques líquidos de investimento estrangeiro direto baixos, se comparados a outros países emergentes. Apesar de o país ter em termos

absolutos, fluxos muito grandes quando comparados ao tamanho de sua economia, o Brasil tem estoques líquidos de IEDs menores do que 75% dos países emergentes. Isso é uma indicação de que há espaço para se recorrer mais a IEDs como método de aumento do estoque de capital – e da renda dos trabalhadores – do país.

### Países Emergentes: Estoque Líquido de Investimento Estrangeiro Direto

(Em porcentagem do PIB, números positivos significam passivos domésticos de IED posição internacional de investimento do país)



Fonte: Cálculos do autor dos dados de Haver Analytics e World Economic Outlook/ FMI. Inclui 53 países considerados como mercados emergentes pelo FMI.

Entender, intuitivamente, qual é o papel dos investimentos estrangeiros diretos também não é difícil. Na teoria econômica, instituiu-se que fatores de produção (capital e trabalho, por exemplo) estão sujeitos a “retornos marginais decrescentes”. Isso significa que, quanto maior a escassez relativa do fator, maior o retorno esperado com o aumento de uma unidade extra daquele fator. Portanto, seria racional que havendo a possibilidade de fluxos de capitais entre países, investidores saíssem de locais com amplo estoque de capital por trabalhador (países desenvolvidos) rumo àqueles com estoque menor de capital por trabalhador (países em desenvolvimento), em busca de retornos maiores para o investimento. Isto beneficiaria tanto investidores (que teriam lucros maiores) quanto os trabalhadores do país que recebeu o fluxo de investimentos (que veriam o nível de salário aumentar junto com a produtividade).

Na prática, porém, a direção desses fluxos é um pouco mais complicada. Isso porque existem: i) restrições aos fluxos de capital que frequentemente não são eliminadas até que existam tratados sobre investimento entre os países; e ii) importantes diferenças institucionais entre países, que aumentam o risco do investimento e inibem o fluxo de capitais para países em desenvolvimento. As próximas seções deste capítulo tentam explicar como o Brasil avançou nessas duas áreas, e que atitudes podem ser tomadas para expandir investimentos estrangeiros no país.

## IEDs, TLCs e AIIs: evidência empírica e oportunidades perdidas pelo país

A governança global de fluxos de investimento é indissociável da regulação sobre comércio internacional. Isso acontece porque, em geral, Tratados de Livre Comércio (TLCs), sejam eles bilaterais ou multilaterais, trazem em si capítulos sobre o tratamento nacional de investidores estrangeiros (isto é, o preceito de que investidores estrangeiros devem ter os mesmos direitos e obrigações de investidores nacionais), sobre a aplicação do princípio da “nação mais favorecida” (ou seja, a ideia de que as partes do tratado devem receber um tratamento igual ao tratamento mais favorável possível garantido pelas contrapartes a outros países), e sobre como lidar com querelas jurídicas atreladas a investimentos.

Na ausência de um tratado global multilateral sobre investimentos, a regulação sobre o assunto acaba sendo fragmentada e complexa. A política externa brasileira poderia tentar trazer o assunto de volta à pauta no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), que estabeleceu um Grupo de Trabalho sobre comércio e investimento após as Conferências de Cingapura<sup>3</sup>, em 1996. Contudo, a agenda parece emperrada desde então, encontrando grande resistência por parte dos países em desenvolvimento. O motivo é que os princípios de não discriminação da OMC excluem a possibilidade de políticas tais como a exigência de conteúdo nacional mínimo para a produção resultante de investimentos em país – que, por razões ideológicas e dinâmicas de economia política internas, são malvistas por parte desses países.

Sendo as possibilidades de avanço multilateral global limitadas, uma alternativa é tentar expandir o número de Acordos Internacionais sobre Investimento (AIIs) – sejam eles acordos específicos sobre investimento ou provisões embutidas em TLCs. Empiricamente, é importante notar que o fluxo de IEDs para países em desenvolvimento aumenta na mesma proporção de sua participação em TLCs. Análises estatísticas formais, com diversos controles, relatam conclusões similares<sup>4</sup>: o número de TLCs e tratados bilaterais de investimento, e a participação de um país na OMC estão associados a um maior fluxo de

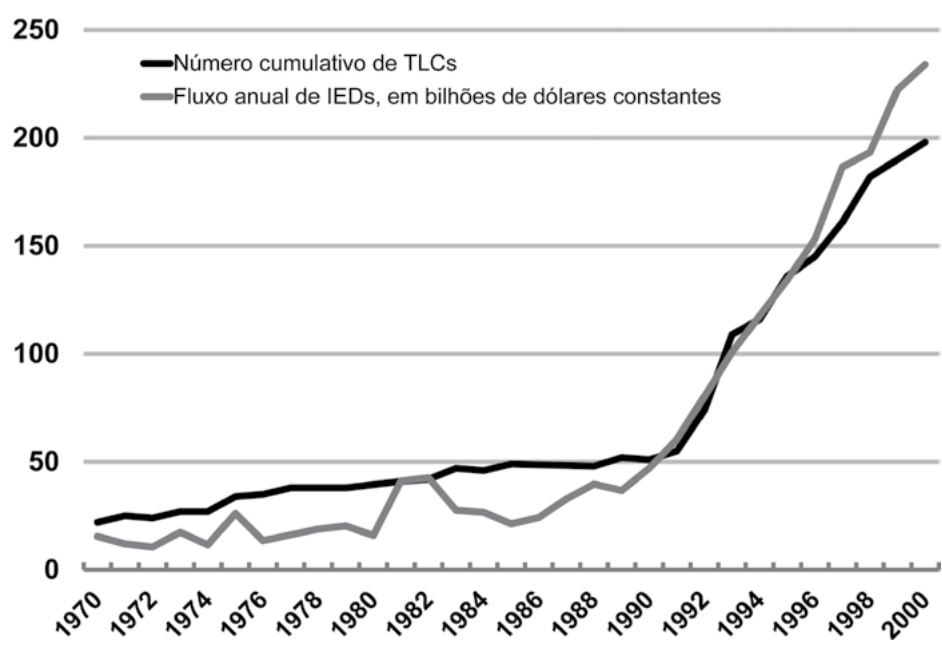
<sup>3</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. Investment, competition, procurement, simpler procedures. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/bey3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey3_e.htm)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>4</sup> BÜTHE, Tim; MILNER, Helen V. The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries: Increasing FDI through International Trade Agreements? *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 4, p. 741–762, outubro de 2008.



IEDs. Esta associação também é percebida<sup>5</sup> quando a amostra analisada é restrita aos países da América Latina.

Países em Desenvolvimento: Número de Acordos de Livre Comércio e Fluxos de IEDs  
(Número cumulativo de tratados e fluxos anuais em bilhões de dólares constantes)



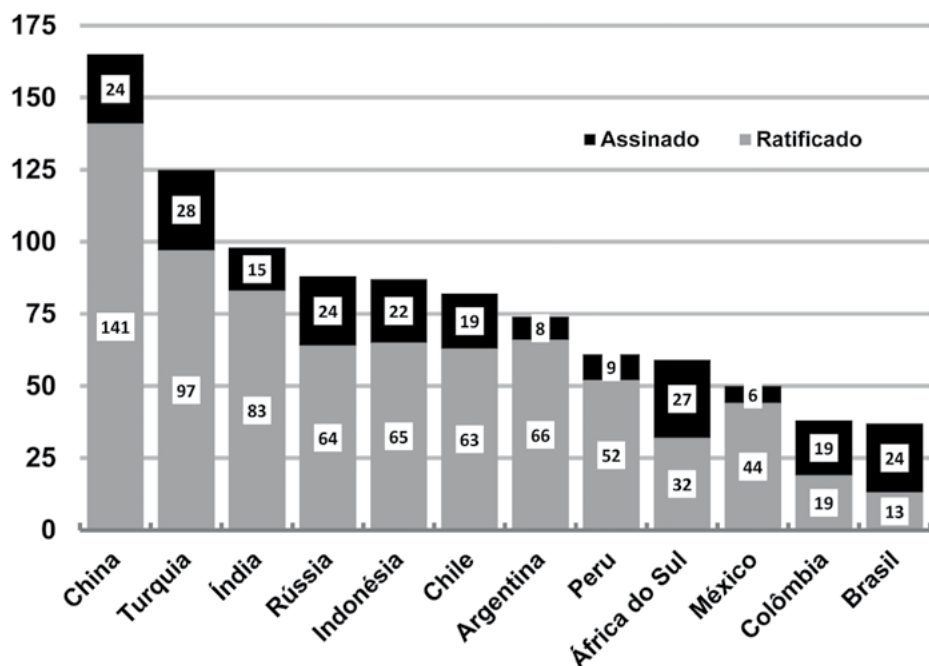
Fonte: Buthe & Milner (2008).

Neste aspecto, a política exterior brasileira parece estar defasada. Tomando-se dados da UNCTAD para comparar o Brasil a um grupo de países latino-americanos e outras grandes economias emergentes, observa-se que o país é o que apresenta menor número de tratados de investimento assinados ou ratificados. Enquanto todos os outros países analisados, à exceção da Colômbia, têm ao menos cinquenta tratados assinados ou ratificados, o Brasil tem apenas 37 – sendo apenas treze deles ratificados.

<sup>5</sup> PONCE, Aldo Fernando. Openness and Foreign Direct Investment: The Role of Free Trade Agreements in Latin America. Disponível em: <<https://ideas.repec.org/p/pru/mprapa/4187.html>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

## Países Seleccionados: Tratados sobre Investimento, 2016

(Número total de tratados bilaterais ou multilaterais sobre o investimento)



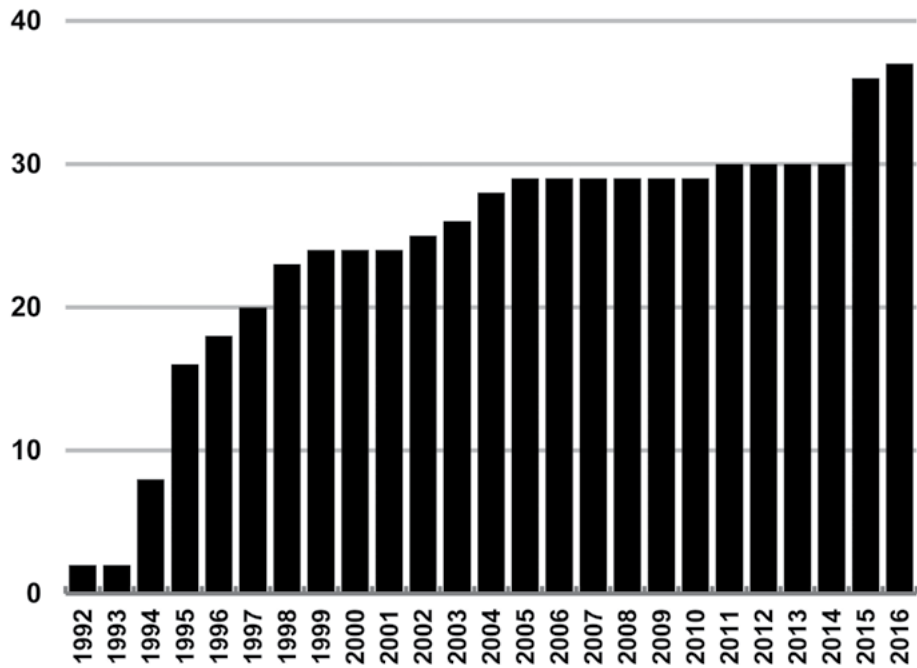
Fonte: Investment Policy Hub, UNCTAD.

Observando-se a evolução do número de tratados de investimento assinados pelo governo brasileiro ao longo do tempo verifica-se que, apesar da política exterior brasileira ter assumido uma postura mais robusta durante a era da “autonomia pela diversificação”<sup>6</sup>, a estratégia internacional para atrair investimentos parece ter estagnado. O período de maior expansão foi entre 1993 e 1998, com a criação do MERCOSUL e a formalização de acordos com os países associados do bloco, além de uma dezena de tratados bilaterais assinados pelo Brasil com países europeus (incluindo Portugal, Suíça, Itália, França, Finlândia, Dinamarca e Holanda) e com a Coreia do Sul. Desde então, o número de AIIs manteve-se relativamente estável até meados da década de 2010, com a assinatura de tratados com países africanos (Angola, Moçambique e Malawi) e latino-americanos (México, Colômbia, Chile e Peru).

<sup>6</sup> VIGEVANI, Tullio; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, julho-dezembro de 2007.

### Brasil: Tratados sobre Investimento Assinados

(Número cumulativo de tratados bilaterais ou multilaterais sobre o investimento assinados pelo governo brasileiro)



Fonte: Investment Policy Hub, UNCTAD.

## IEDs e instituições: adesão a regimes internacionais como estratégia de atração

A teoria econômica convencional prevê que fluxos de investimento saiam dos países que têm maior estoque de capital por trabalhador rumo àqueles com estoque menor. Na prática, esse fluxo de países desenvolvidos para países em desenvolvimento, apesar de crescente, é muito menor do que o cálculo da teoria.

Uma das explicações para essa discrepância foi tratada na seção anterior. Ao contrário dos modelos teóricos, o mundo real tem diversas barreiras para o fluxo de investimentos. Como já observado, à medida que essas barreiras são removidas, o fluxo de investimentos tende a aumentar.

Outra potencial explicação para essa discrepância é o fato de os arcabouços institucionais serem distintos em diversos países. Instituições econômicas são arranjos sociais, formais ou informais, que garantem maior previsibilidade à ação dos agentes econômicos e reduzem custos de transação. Elas são responsáveis, por exemplo, pelo grau de proteção da propriedade privada dos agentes contra expropriações arbitrárias, e representam elementos até menos tangíveis, como o nível de confiança que as pessoas têm umas nas outras (às vezes também chamado de “capital social”). A relação entre uma maior qualidade das instituições econômicas e o nível de desenvolvimento de um país já foi extensivamente estudado, e há bastante evidência empírica corroborando a hipótese institucional – seja explicando<sup>7</sup> a diferença nos níveis de renda entre os países ou, de forma mais dinâmica, explicando como<sup>8</sup> os países enriquecem à medida que suas instituições econômicas melhoram.

Não parece surpreendente, portanto, que haja também uma relação entre o fluxo de investimento estrangeiro direto e a qualidade das instituições de um país. Ao estudar estatisticamente a relação entre instituições e IEDs em 107 países ao longo de 25 anos, Ali et al<sup>9</sup> verificou que a preservação dos direitos de propriedade, o baixo risco de expropriação e a garantia do Estado de Direito são os fatores mais associados ao fluxo positivo de IED. De modo semelhante, ao estudarem 83 países em desenvolvimento durante vinte anos, Busse & Hefeker<sup>10</sup> observaram que o combate à corrupção, *accountability* e democracia, e qualidade da burocracia estatal também estão associados a um fluxo positivo de IEDs.

Em boa medida, essas variáveis dependem de amplas reformas domésticas que vão muito além da política externa. Contudo, a política externa pode ajudar a pautar a agenda legislativa doméstica, além de sinalizar mudanças positivas a potenciais investidores ao

<sup>7</sup> ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, dezembro de 2001.

<sup>8</sup> GÓES, Carlos. Institutions and Growth: a GMM/IV Panel VAR Approach. IMF Working Paper, Western Hemisphere Department, julho de 2015.

<sup>9</sup> Ali, Fathi A.; Fiess, Norbert; MACDONALD, Ronald. Do Institutions Matter for Foreign Direct Investment? *Open Economies Review*. V. 21, n. 2, p 201-209, abril de 2010.

<sup>10</sup> BUSSE, Matthias; HEFEKER, Carsten. Political Risk, Institutions and Foreign Direct Investment. HWWA Discussion Paper. Hamburg Institute of International Economics, 2005.

ampliar a participação do país em determinados regimes internacionais. Regimes internacionais<sup>11</sup> são a contraparte da teoria política internacional à ideia de instituições na economia política doméstica: são princípios, normas, regras e procedimentos padronizados de tomada de decisão, que ajudam a orientar as expectativas dos atores em determinada área das relações internacionais. Como as instituições, têm uma faceta formal (tratados e convenções internacionais) e outra informal (práticas e princípios gerais sobre aquilo que é aceito como ação de atores internacionais).

Regimes internacionais sobre comércio, serviços, transparência e corrupção, direitos de propriedade privada e direitos laborais normalmente tentam padronizar e promover boas práticas em cada uma dessas áreas. Eles podem funcionar, portanto, como um caminho para aprimorar as instituições domésticas dos atores. Também têm a função, ao adicionar uma dimensão internacional padronizada em determinada área, de dar mais segurança aos investimentos, aumentar a estabilidade, a previsibilidade e a transparência – levando a uma redução dos riscos e promovendo investimentos.

Portanto, diante desta relação empírica entre a qualidade das instituições econômicas e o fluxo de IEDs, o papel da política externa na promoção de investimentos, para além da assinatura de AIIs, inclui a adesão a marcos regulatórios capazes de assegurar os direitos de propriedade, a transparência empresarial e o *compliance*, além de flexibilidade laboral e tratamento justo e equânime para o investidor estrangeiro.

A tabela abaixo traz uma lista desses marcos, breve descrição, e a posição do Brasil em relação a eles. O país já assinou e ratificou todo o conjunto de marcos multilaterais da OMC, bem como dois tratados sobre prevenção da corrupção – sendo um da OCDE e outro das Nações Unidas.

---

<sup>11</sup> KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*. V. 36, n. 2, p 185-205, 1982.

*Normas Internacionais de Transparência e Segurança de Investimentos*

Documentos Vinculantes				
	Finalizado	Assinado	Ratificado	Detalhes
<b>Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio (TRIMs)</b>	1994	S	S	Acordos quadros que regulam investimento e comércio de serviços no âmbito da OIT.
<b>Acordo Geral sobre Comércio em Serviços (GATS)</b>	1994	S	S	
<b>Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPs)</b>	1994	S	S	
<b>Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (SCM)</b>	1994	S	S	
<b>Convenção da OCDE sobre o Combate de Suborno de Servidores Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais de Negócios</b>	1999	S	S	Acordos vinculantes sobre corrupção que define práticas do setor público e sua relação com o setor privado.
<b>Convenção das Nações Unidas sobre Corrupção</b>	2005	S	S	
<b>Protocolo de Colônia para promoção e proteção recíproca de investimentos no Mercosul</b>	1993	S	N	Regulação de investimentos no escopo do Mercosul.
<b>Protocolo sobre Promoção e Proteção de Investimentos Provenientes de Estados Não-Membros do Mercosul</b>	1994	S	N	
<b>Convenção da OCDE sobre a Liberalização do Fluxo de Capitais</b>	1961	N	N	Prevê a facilitação e liberalização de fluxos de capitais entre os países que assinaram o acordo, bem como a harmonização de parte regulação sobre o assunto, diminuindo custos de transação.
<b>Convenção n. 87 da OIT sobre a Livre Associação e a Proteção do Direito de Auto-Organização</b>	1948	N	N	Define que trabalhadores devem ser livres para constituir sindicatos sem restrições e devem ser autônomos do governo. O monopólio territorial dado pela legislação brasileira a alguns sindicatos limita o número de sindicatos e a possibilidade de maior negociação coletiva entre empresários e empregados.

<b>Convenção para a Resolução de Diferendos relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados, que cria o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID)</b>	1966	N	N	Cria o ICSID, parte do Grupo do Banco Mundial, que coordena resolução de conflitos entre governos e investidores por meio de arbitragem internacional.
--	------	---	---	--

### Documentos Não-Vinculantes

	Finalizado	Detalhes
<b>Princípios de Governança Corporativa da OCDE/G20</b>	1999, 2004 e 2015	Definem direitos e deveres de empresas, acionistas e princípios de transparência.
<b>Padrões Especiais sobre Disseminação de Dados do FMI</b>	1996	Define padrões de qualidade, cobertura, periodicidade, acesso público e integridade das estatísticas governamentais.
<b>Código de Boas Práticas sobre Transparência em Políticas Monetárias e Financeira do FMI</b>	1999	Define padrões de transparência para Bancos Centrais na condução da política monetária.
<b>Código de Boas Práticas sobre Transparência Fiscal do FMI</b>	2007	Define padrões de separação entre o poder público e o resto da economia, bem como padrões de transparência e o estabelecimento de uma estrutura aberta e regulamentada para políticas fiscais.
<b>Diretrizes Voluntárias para a Posse da Terra, Acesso aos Recursos Florestais e Pesca da FAO</b>	2012	Define padrões de direitos de propriedade sobre a terra e recursos naturais, respeitando comunidade tradicionais e princípios de sustentabilidade.
<b>Normas Internacionais de Contabilidade</b>	2001 (2008 adotado no Brasil)	Harmoniza os padrões de contabilidade nacional a padrões internacionais, diminuindo os custos de transação para empresas internacionais que fazem investimentos no país.

Fonte: Elaboração do autor.

Há ainda dois protocolos assinados no escopo no MERCOSUL, cujo objetivo é regular e facilitar investimentos intra-bloco e extrabloco. Mas, apesar de terem sido assinados no começo da década de 1990, nunca entraram em vigor. Revitalizar esses instrumentos no âmbito do bloco de integração regional parece uma estratégia viável para a diplomacia brasileira.

No conjunto de normas multilaterais vinculantes, há dois documentos importantes que não foram sequer ratificados pelo Brasil. O primeiro é a Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho, que define que trabalhadores devem ser livres para constituir sindicatos sem restrições e manter uma posição de autonomia em relação ao governo. O entrave é que o princípio da Unicidade Sindical, que concede um monopólio territorial ao sindicato de determinada categoria em cada circunscrição e define a cobrança do imposto sindical, viola as provisões da Convenção. Essas provisões da legislação brasileira

restringem o número de sindicatos no país – limitando as possibilidades de negociação coletiva entre empresas e empregadores, possibilidade que traz um elemento de flexibilidade em relação à rígida legislação brasileira e às necessidades das partes interessadas.

Além disso, o Brasil nunca se tornou parte do Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID), parte do grupo do Banco Mundial dedicado à resolução de controvérsias, via arbitragem, entre investidores e governos. Tradicionalmente, o argumento é que comprometer-se previamente à possibilidade de se recorrer à arbitragem internacional seria uma violação da soberania nacional. A diplomacia brasileira deve ponderar: i) se tal perspectiva é acertada ou se os benefícios de adesão ao ICSID se alinham à tradição de defesa do multilateralismo da política externa brasileira; e ii) se os benefícios de adesão ao ICSID e a garantia de maior segurança jurídica perante investidores estrangeiros superam os custos de cessão de autonomia.

Por último, há um conjunto de normas internacionais não vinculantes que ajudam na transparência governamental e na convergência de expectativas de investidores estrangeiros, e que vão um pouco além do escopo do Itamaraty, uma vez que requerem a coordenação entre diversas áreas do governo (e também da sociedade). Por exemplo, os códigos de boas práticas e padrões de disseminação de dados promulgados do FMI teriam que ser implementados pelo Banco Central, pelo Ministério da Fazenda e pelo IBGE. É importante notar que, nesses quesitos, o país se destaca positivamente, com ampla e periódica disponibilidade de dados confiáveis e uma política monetária justificada por meio de relatórios periódicos e a publicação de atas do Comitê de Política Monetária (COPOM) do Banco Central.

Outra modificação importante, já em implementação no Brasil desde 2008, são as Normas Internacionais de Contabilidade – que, ao harmonizar a contabilidade nacional a padrões internacionais, diminui os custos de transação para empresas internacionais que fazem investimentos no país. A adoção desta padronização inclui órgãos da sociedade civil, como o Conselho Federal de Contabilidade, e órgãos públicos, como o Banco Central, a Secretaria da Receita Federal e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A manutenção desse alinhamento é importante para manter custos de transação baixos.



## Para saber mais

Resumo condensado sobre a história de IEDs, sua relevância para países em desenvolvimento e perspectivas para o futuro: World Economic Forum (2013), *Foreign Direct Investment as a Key Driver for Trade, Growth and Prosperity: The Case for a Multilateral Agreement on Investment*.

Compilação de boas práticas e recomendações de política econômica para atração de investimentos: OCDE (2015), *Policy Framework for Investment*.

Compêndio estatístico e analítico sobre estoques e fluxos de investimentos no mundo: UNCTAD (2015), *World Investment Report*.

Manual de direito internacional sobre a regulação de investimentos, com uma perspectiva histórica e panorama da regulação contemporânea: Newcombe, Andrew Paul, and Lluís Paradell. *Law and practice of investment treaties: standards of treatment*. Kluwer Law International, 2009.



*Diego Bonomo* é mestre pela PUC-SP e gerente-executivo de Comércio Exterior na Confederação Nacional da Indústria.

Todas as opiniões do autor são pessoais e não refletem, necessariamente, a posição oficial de sua instituição.

# 3

## O problema do comércio exterior

Diego Bonomo

### A natureza do desafio

O Brasil é o país do G-20 mais desconectado do comércio internacional. Das economias que compõem o grupo, é a que apresenta o maior diferencial entre a sua posição no ranking do PIB<sup>1</sup> (7º lugar) e aquela no ranking das exportações<sup>2</sup> (25º lugar). No caso do ranking das importações<sup>3</sup>, o diferencial do Brasil (22º lugar) só não é maior que o da Argentina (25º lugar) – fato que não lhe confere nenhum mérito, já que o vizinho se especializou em barrar importações durante os anos do kirchnerismo. Para quem surgiu de “um episódio da expansão comercial da Europa”, como afirma Celso Furtado na frase de abertura do seu Formação Econômica do Brasil<sup>4</sup>, parece incrível que, passados mais de trinta anos do estabelecimento da Nova

<sup>1</sup> THE WORLD BANK. GDP ranking. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>2</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. Leading exporters and importers in world merchandise trade, 2014. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2015\\_e/section1\\_e/i07.xls](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/section1_e/i07.xls)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>3</sup> Idem, ibidem.

<sup>4</sup> FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

República, nenhum governo brasileiro tenha buscado, de forma clara, ativa e consistente, uma maior e melhor inserção do país na economia internacional por meio do comércio exterior.

Há várias explicações possíveis<sup>5</sup> para essa situação, mas duas merecem destaque. A primeira diz respeito à existência do “custo Brasil” associado ao comércio exterior: faltam infraestrutura física e os marcos regulatórios necessários<sup>6</sup> para tornar as empresas brasileiras mais competitivas na economia mundial. Apesar do seu peso econômico, o país ainda está longe dos principais fluxos do comércio internacional em razão desse problema estrutural.

A segunda causa da desconexão refere-se à concepção e execução da diplomacia comercial. O modelo atual é insuficiente por não contar com diretrizes e metas claras e eficazes para abrir mercados externos aos bens, serviços e investimentos brasileiros. Além disso, a diplomacia comercial padece de um arranjo institucional que cria conflitos de competência entre órgãos de governo envolvidos na tarefa de formulá-la e executá-la. O resultado é uma política pública que oferece resultados aquém das necessidades de uma economia complexa como a do Brasil. Assim, apesar da ênfase retórica que, em algum momento, todo governo brasileiro dá ao comércio exterior, não há uma estratégia consistente e permanente de diplomacia comercial.

Além do elevado custo que o país impõe a suas empresas no comércio exterior e da ausência de uma estratégia de diplomacia comercial, há, agora, um problema adicional, que tende a contribuir para o isolamento atual do Brasil: a Operação Lava Jato do Ministério Público Federal (MPF). Ao desvendar a atuação das principais empresas brasileiras de engenharia em um esquema de corrupção e lavagem de dinheiro para desviar recursos da Petrobras, ela “esbarrou” em dois instrumentos importantes da política comercial – o apoio oficial às exportações de bens e serviços por meio de financiamento e garantias públicas; e a ação política de presidentes em função e de ex-presidentes, bem como de diplomatas, junto a governos estrangeiros para viabilizar contratos para os exportadores e investidores do país. O potencial de criminalização dessas práticas, por meio de ato formal ou da mera percepção da opinião pública, tende a afetar de forma negativa o já baixo desempenho do Brasil no comércio internacional, pois engessa alguns dos mecanismos principais da política e diplomacia comerciais.

As próximas seções do texto oferecem um diagnóstico desses obstáculos ao comércio exterior brasileiro e recomendam medidas para superá-los.

<sup>5</sup> BONOMO, Diego. Nove teses sobre a diplomacia comercial brasileira. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 117, p. 32, outubro-dezembro de 2013.

<sup>6</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA / ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Desafios à competitividade das exportações brasileiras. Disponível em: <<http://desafioexport.org.br/wp-content/uploads/2016/08/FGV-EAESP-CNI-2016-Desafios-a-Competitividade-das-Exportacoes-Brasileiras.pdf>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

## Breve nota conceitual

Antes de prosseguir com a análise dos problemas, cabe uma breve nota conceitual. Ao longo do texto, são utilizadas duas expressões que, embora próximas, refletem realidades diferentes: “política comercial” e “diplomacia comercial”.

A primeira é a política pública voltada a calibrar a inserção do país no comércio internacional e reflete o equilíbrio de forças políticas, no governo e na sociedade, favoráveis à abertura comercial e à integração econômica; assim como aquelas contrárias a ambas. Nesse contexto, a execução da política comercial abarca todos os instrumentos do comércio exterior, incluindo a promoção das exportações, a administração das importações, a tributação e o financiamento das exportações e investimentos, a logística do comércio exterior, entre outros.

Já a segunda expressão reflete apenas a interseção entre a política comercial e a política externa. Isto é, diz respeito à parte da diplomacia que é dedicada ao alcance de objetivos de política comercial. Neste caso, a diplomacia comercial é limitada a quatro instrumentos principais: o acesso a mercados externos por meio da negociação de acordos, a solução de controvérsias comerciais, a promoção comercial e a defesa política dos interesses econômicos das empresas brasileiras em outros países.

## O problema estrutural: reforma doméstica e acesso a mercados

O conceito de “custo Brasil” surgiu no início dos anos 1990 e foi popularizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) como tática para reunir o setor privado em torno de uma narrativa comum a favor das reformas domésticas voltadas à ampliação da competitividade. De lá para cá, a expressão tornou-se central no debate público sobre a direção da economia, embora, como a própria CNI defende hoje<sup>7</sup>, os elementos que compõem esse custo sejam considerados apenas uma parte do problema da falta de competitividade. A baixa produtividade decorrente da má qualidade dos serviços educacionais e da pouca capacidade de inovação de sua população economicamente ativa também afeta o desempenho dos bens e serviços produzidos no país.

A competitividade é um conceito relativo, por meio do qual se comparam preço e qualidade dos bens e serviços produzidos no Brasil àqueles produzidos em outros países. Em um famoso artigo para a revista *Foreign Affairs*, Paul Krugman alertou para os riscos do que caracterizou como obsessão pela competitividade<sup>8</sup>, já que, segundo ele, o conceito está amparado em uma premissa falsa – que os países competem entre si no mercado

<sup>7</sup> DA FONSECA, Renato; CUNHA, Samantha. Indústria brasileira: da perda de competitividade à recuperação? *Estudos Econômicos*. Brasília, n. 1, p. 6, novembro de 2015.

<sup>8</sup> KRUGMAN, Paul. Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, março/abril de 1994. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1994-03-01/competitiveness-dangerous-obsession>> Acesso em 17 de setembro de 2016.

internacional da mesma forma como empresas competem entre si em qualquer mercado. De modo geral, a ideia da competitividade está relacionada ao desempenho exportador de uma economia e à noção – mercantilista e equivocada – de que exportar mais é necessariamente bom (ou melhor do que importar mais). Assim, conclui Krugman, fiar qualquer decisão nessa obsessão pode levar a erros graves na gestão da economia, inclusive à adoção de políticas protecionistas e ao desencadeamento de disputas comerciais.

Apesar do alerta, é inegável que a qualidade da inserção brasileira na economia internacional é ruim e decorre, em grande medida, da falta de reformas domésticas para reduzir o “custo Brasil” associado ao comércio exterior. Não há uma definição precisa sobre quais fatores compõem esse custo, mas, nos últimos anos, a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) tem buscado mensurá-lo com base em oito elementos<sup>9</sup>: insumos, capital, tributação, logística, legislação trabalhista, burocracia e normas, investimento e energia. Todos eles têm impacto no desempenho do comércio exterior, porque a redução do custo relativo de qualquer um beneficia empresas que participam dessa atividade.

O “custo Brasil” é uma mazela que pode ser resolvida. Em cinco dos oito elementos apontados acima, é possível adotar medidas específicas de política comercial para tornar os bens, serviços e investimentos brasileiros no exterior mais competitivos.

A primeira é a redução do custo dos insumos importados utilizados na produção de bens e serviços que, em fase posterior, serão exportados. Toda a lógica de fragmentação da produção em cadeias globais de valor (CGVs) pressupõe a redução dos custos de importação. Embora o país possua instrumentos tradicionais de desoneração tributária desses insumos, como é o caso das diversas modalidades do *drawback* e de alguns regimes tributários que são alvo de contestação dos europeus<sup>10</sup> e japoneses<sup>11</sup> na Organização Mundial do Comércio (OMC), é inegável que a Tarifa Externa Comum – a TEC –, adotada pelo Brasil e demais membros do Mercado Comum do Sul (Mercosul), onera a produção de bens finais.

Um estudo preparado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)<sup>12</sup> para a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) deixa claro que a TEC ainda reflete a opção do país pela criação de uma indústria de base (e, em fase posterior, de “microeletrônica”) durante o período de vigência da estratégia de substituição de importações. Como consequência dessa

<sup>9</sup> ABIMAQ. Custo Brasil 2002-2012. Disponível em: <[http://www.abimaq.org.br/Arquivos/Html/DEEE/130715%20-%20Custo%20Brasil%20\(III\).pdf](http://www.abimaq.org.br/Arquivos/Html/DEEE/130715%20-%20Custo%20Brasil%20(III).pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>10</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. Dispute Settlement: Dispute DS472. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds472\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds472_e.htm)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>11</sup> Idem. Dispute Settlement: Dispute DS497. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds497\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds497_e.htm)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>12</sup> CASTILHO, Marta Reis (coord.). A estrutura recente de proteção nominal e efetiva no Brasil. Rio de Janeiro, abril de 2015. Disponível em: <[http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2015/07/publicacao\\_web.pdf](http://az545403.vo.msecnd.net/uploads/2015/07/publicacao_web.pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

opção, o imposto de importação tende a ser alto em setores industriais que são produtores de bens intermediários e fornecedores dos demais, como é o caso de autopeças, eletroeletrônico, máquinas e equipamentos, metalúrgico, químico e siderúrgico. Assim, a tarifa acaba por aumentar o custo dos insumos industriais importados, criando um incentivo perverso à verticalização de cadeias dentro do Brasil e tornando-as menos competitivas, pois desconectadas dos principais fluxos do comércio internacional. A solução para esse problema é a reforma da TEC, de modo a reduzir o nível de proteção da economia, eliminar conflitos distributivos entre setores econômicos e incentivar a participação brasileira nas CGVs.

A segunda medida, complementar à anterior, é a desoneração tributária total das exportações. As regras da OMC permitem que os países e territórios aduaneiros membros da organização isentem de incidência ou permitam o abatimento de impostos sobre os produtos exportados<sup>13</sup>. Dito de outra forma, nenhuma economia é obrigada a “exportar impostos” embutidos em seus bens. No caso do Brasil, essa regra está refletida na Constituição Federal, que, em quatro artigos diferentes, assegura a chamada “imunidade tributária” das exportações, ou seja, a não incidência, suspensão ou compensação de impostos federais, estaduais e municipais.

Apesar da clareza do texto constitucional e de avanços importantes nos últimos trinta anos – como a aprovação da Lei Kandir, que regulamentou essa imunidade no nível estadual –, o exportador ainda sofre com a incidência de impostos, que deixam resíduo tributário nos bens e serviços destinados ao mercado externo. O resultado é a diminuição da competitividade brasileira. Para solucionar esse problema, é necessário que os governos federal e estaduais permitam o ressarcimento integral dos créditos tributários gerados na atividade exportadora – que, em muitos casos, tornam-se “micos” nos balanços das empresas, pois nunca são compensados. Além disso, o Congresso Nacional precisa aprovar uma reforma tributária que elimine o resíduo ainda existente, resultado da cobrança cumulativa de alguns tipos de impostos federais e de encargos relacionados ao consumo de energia e serviços de telecomunicações.

A terceira medida é na área da logística. O principal problema relacionado ao comércio exterior é a baixa qualidade e a falta de investimento na infraestrutura do país, que aumenta o custo do frete no transporte de bens para exportação ou importação. Por exemplo, um cálculo realizado pela trading japonesa Mitsubishi<sup>14</sup> demonstra que o frete no Brasil para escoar pelo porto de Santos a soja produzida no Centro-Oeste é cinco vezes maior que o frete cobrado para escoar por Nova Orleans a soja americana do Meio-Oeste – uma distância equivalente. Esse tipo de distorção só pode ser resolvido com uma política pública adequada de regulação e investimento em infraestrutura. No entanto, a política comercial também pode dar a sua contribuição.

<sup>13</sup> WORLD TRADE ORGANIZATION. Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/24-scm\\_01\\_e.htm#ftnt1](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm#ftnt1)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>14</sup> PORTAL DA INDÚSTRIA. Reinforcement of Business Relationship between Brazil – Japan. Disponível em: <[http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo\\_13/2014/08/06/840/AiichiroMatsunaga-MitsubishiCorporation.pdf](http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_13/2014/08/06/840/AiichiroMatsunaga-MitsubishiCorporation.pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

Existem mais de vinte diferentes taxas, encargos e tarifas que são cobrados das empresas que atuam no comércio exterior brasileiro. Elas estão vinculadas a diversas etapas da atividade, do licenciamento de produtos ao escaneamento de contêineres, passando inclusive pelo uso de sistemas eletrônicos do próprio governo, como o Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX). Essa cobrança ocorre, em geral, nos portos e aeroportos. Trata-se, na prática, de uma “tributação invisível” para quem quer participar do comércio internacional, pois seu valor unitário é baixo e há pouca transparência sobre sua arrecadação, uso e impacto econômico. Nesse sentido, uma solução prática é a instituição de um sistema de coleta única, de forma que a empresa tenha que se dirigir a apenas um guichê para o pagamento dessas taxas, encargos e tarifas. A criação desse sistema pode reduzir a burocracia e, ao mesmo tempo, tornar mensurável o impacto real dessas obrigações sobre a competitividade do Brasil.

A quarta medida diz respeito a um tema específico da legislação trabalhista relacionado aos investimentos brasileiros no exterior. A Lei de Expatriados é antiga e ultrapassada para a dinâmica atual da economia do país. O *boom* das exportações durante a década de 2000 foi acompanhado da criação e expansão das empresas brasileiras em outros países. De acordo com o Ranking das Multinationais da Fundação Dom Cabral (FDC)<sup>15</sup>, o Brasil conta hoje com mais de cinquenta empresas com investimento (ou franquias) no exterior – no agronegócio, na indústria e no setor de serviços.

Como parte de sua estratégia de internacionalização, essas empresas deslocam funcionários brasileiros de suas matrizes para subsidiárias em outras localidades. No entanto, a legislação atual impõe um custo elevado ao que deveria ser um procedimento simples e barato. Um exemplo do anacronismo da lei atual é a exigência de o expatriado ter duplo contrato de trabalho, com sua matriz de origem e com a subsidiária na qual atuará. A solução para esse problema requer a atualização da legislação, cuja minuta já foi debatida de forma exaustiva pelas centrais sindicais e entidades empresariais. Basta uma decisão política de encaminhá-la ao Congresso Nacional para votação e aprovação.

A quinta e última medida se refere à redução da burocracia e à simplificação das normas do comércio exterior. Em matéria de processo administrativo e aduaneiro, o novo Acordo sobre Facilitação de Comércio (AFC) da OMC estabelece diversas disciplinas. Nesse tema, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e a Receita Federal do Brasil (RFB) adotaram uma estratégia ousada, de iniciar a reforma aduaneira do país antes da aprovação do acordo multilateral, durante a Reunião Ministerial de Bali da OMC, em dezembro de 2013. Os dois pilares principais nessa estratégia são o Portal Único de Comércio Exterior e o Operador Econômico Autorizado (OEA). Estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>16</sup> para a CNI mostra

<sup>15</sup> DRUMMOND JUNIOR, Aldemir; BARAKAT, Livia Lopes; CRETOIU, Sherban Leonardo; ASSIS, Elisa Régis Dinelli de; COSTA, Flávia Pedrosa; LIMA, Helen Cardenuto; MENEZES, Vanessa Freitas. Ranking FDC das multinacionais brasileiras 2015: a capacidade de adaptação cultural das empresas brasileiras no mundo. Nova Lima, MG, 2015. Disponível em: <<http://www.fdc.org.br/professorespesquisa/publicacoes/Paginas/publicacao-detalhe.aspx?publicacao=18496>> Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>16</sup> Portal Único pode elevar o PIB em US\$ 23,8 bilhões em 2016, um acréscimo de 1,19%, aponta CNI. *Agência*



que os benefícios do Portal Único vão desde o aumento do PIB até a expansão das exportações, importações e investimentos.

Esse tipo de avanço, contudo, não ocorreu na área das normas que regulam o comércio exterior. O Brasil ainda possui dezenas de leis para tratar dessa atividade. Em muitos casos, há normas em vigor que são anteriores à Constituição Federal e, portanto, não passaram pelo teste de “recepção” do novo texto constitucional, fato que cria grande insegurança jurídica. O anacronismo legal é tão evidente que a regulação do imposto de importação do país ainda é amparada na Lei de Tarifas de 1957, a grande legislação protecionista brasileira do século XX. A situação é ainda mais grave no nível infralegal, onde nada menos do que 22 órgãos do governo federal produzem centenas de regras sobre exportação e importação. Para eliminar esse emaranhado, o Brasil precisa adotar um Código de Comércio Exterior único. Esse tipo de instrumento já existe para outras atividades econômicas, como gestão de águas e florestas, mineração, telecomunicações e transporte aéreo. Em paralelo à elaboração do Código pelo Congresso Nacional, os órgãos do governo federal devem consolidar suas normas infralegais também em um único instrumento por instituição. Esse esforço pode reduzir de forma significativa o custo de transação das empresas, bem como ampliar a segurança jurídica nessa atividade.

Ainda que todas as medidas de política comercial sugeridas até aqui sejam adotadas, a maior inserção internacional do país requer também uma estratégia clara, consistente e eficaz de acesso aos mercados externos.

O Brasil sempre atribuiu grande importância à liberalização do comércio no nível multilateral. De um lado, a abertura é mais eficaz do ponto de vista econômico, pois permite a redução da proteção em diversos mercados ao mesmo tempo (embora seja de baixa eficiência devido à lentidão do processo negociador). De outro lado, o país busca fortalecer os regimes internacionais de caráter multilateral como parte de sua estratégia de política externa. Apesar dessa priorização, o governo brasileiro também procurou avançar em outras frentes de negociação.

Desde o início da Nova República, o Brasil passou por duas fases distintas em seu programa de negociações comerciais bilaterais. Na primeira, o objetivo era criar um espaço econômico integrado no Cone Sul ao amparo das regras da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). A década e meia entre 1981 e 1995 foi dedicada a essa construção, que teve início com um acordo firmado com o Uruguai (1982)<sup>17</sup>, seguido de outro com a Argentina (1990)<sup>18</sup> e, finalmente, do acordo reunindo esses países ao Paraguai e

---

*de Notícias CNI*. 31 de outubro de 2014.

<sup>17</sup> ALADI. Adecuación del Protocolo de Expansión Comercial Suscrito Entre Brasil y Uruguay al Mecanismo de Acuerdos de Alcance Parcial Previsto por el Tratado de Montevideo 1980. Disponível em: <[http://www.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace02/web/ACE\\_002\\_0Acuerdo.pdf](http://www.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace02/web/ACE_002_0Acuerdo.pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>18</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 14. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textadocs.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/92266e44c2dbb1dc032578d2005038cb?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

Uruguai (1991)<sup>19</sup>, ao amparo do Tratado de Assunção. O corolário desse processo foi a adoção do Protocolo de Ouro Preto, que instituiu a TEC e criou uma grande reserva de mercado para o Brasil junto aos seus vizinhos. Um importante e polêmico artigo da equipe do Banco Mundial<sup>20</sup>, publicado em 1999, demonstrou esse efeito. De qualquer forma, a construção desse espaço econômico integrado foi lenta e atravessou cinco governos – Figueiredo, Sarney, Collor, Itamar e FHC –, tendo sido conduzida, sobretudo, pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Na segunda fase, menos explícita do ponto de vista do discurso diplomático, mas igualmente importante à anterior, o país procurou ampliar esse espaço econômico integrado para toda a América do Sul. Utilizando-se de uma estratégia pela qual sempre criticou os Estados Unidos, o Brasil conduziu um processo de conexão dos demais países sul-americanos ao Mercosul. Conhecida no jargão da política comercial como *hub-and-spoke*, a estratégia consiste em utilizar um acordo comercial já existente como plataforma para a adesão de outras economias. Foi assim que, ao longo da década seguinte, entre 1996 e 2005, os governos FHC e Lula negociaram acordos de livre comércio entre o bloco e os demais vizinhos: Chile (1996)<sup>21</sup>, Bolívia (1996)<sup>22</sup>, Colômbia (2004), Equador (2004), Venezuela (2004)<sup>23</sup> e Peru (2005)<sup>24</sup>. Até a Guiana (2001)<sup>25</sup> e o Suriname (2005)<sup>26</sup> mereceram acordos parciais, destinados a países menos desenvolvidos da região.

<sup>19</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 18. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>20</sup> SOLOAGA, Isidro; OLARREAGA, Marcelo; WINTERS, Alan. What's Behind Mercosur's Common External Tariff? World Bank Policy Research Working Papers. November 1999. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2231>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>21</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 35 Celebrado entre los Gobiernos de dos Estados Partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/85868e7a6308d7d70325776d005ad45a?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>22</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 36 Celebrado Entre los Gobiernos de los Estados Partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Bolivia. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/a38f409deb2bd723032577ea006764e9?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>23</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 59 Suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Parte del Mercosur, y Colombia, Ecuador y Venezuela, Países Miembros de la CAN. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/a87b9915768aab9b032578af004bcd49?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>24</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 58 Suscrito entre los Gobiernos de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur y el Gobierno de la República Del Perú. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/83f546df31fd8b30032578950053f323?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>25</sup> ALADI. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 38 Suscrito al Amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980, entre la República Federativa del Brasil y la República Cooperativista de Guyana. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/4fcb0e72824b25da83257e4300506d05?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>26</sup> ALADI. Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 41, Suscrito al Amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980, entre la República Federativa de Brasil y la Republica de Suriname para la Concesión de Preferencias Arancelarias para el Comercio de Arroz. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/e908fe98577d516403257b510455231?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

Concluída essa segunda fase, o programa de negociações comerciais do país perdeu ímpeto e foco. Houve ações esporádicas: algumas importantes do ponto de vista econômico, como os acordos parcial<sup>27</sup> e automotivo<sup>28</sup> com o México (2002); outras, motivadas principalmente por razões de política externa, como os acordos de livre comércio com Israel (2007)<sup>29</sup> e Palestina (2011)<sup>30</sup> e os parciais com os parceiros do IBAS, Índia (2005)<sup>31</sup> e África do Sul (2008)<sup>32</sup>. O auge da desorganização do programa aconteceu com a insistência brasileira em apostar na conclusão da Rodada Doha da OMC após sua paralisação, em 2008, e a posterior suspensão de qualquer negociação bilateral durante o governo Dilma. Nesse último caso, o Brasil optou, pela primeira vez desde o fim do regime militar, por uma estratégia protecionista, voltada ao mercado interno.

Foi apenas em 2015, com a crise econômica e o advento do Plano Nacional de Exportações (PNE), elaborado por uma ascendente burocracia de analista de comércio exterior do MDIC, que o programa de negociações comerciais do país foi retomado. O PNE foi o primeiro documento oficial a reestabelecer diretrizes claras e metas realistas para novos acordos. Ainda que preservasse o objetivo de avançar em nível multilateral, o Plano deixou evidente a prioridade a ser dada às negociações bilaterais: concluir um grande acordo de livre comércio com o México<sup>33</sup> (chamado de “acordo expandido”, para contornar a sensibilidade mexicana em relação à competitividade da agricultura brasileira); concluir as negociações entre o Mercosul e a União Europeia; ampliar e aprofundar os acordos já existentes na América do Sul e negociar novos com outros parceiros latino-americanos; adotar uma estratégia de *building blocks* com os Estados Unidos, por meio de acordos temáticos e setoriais; e buscar outros parceiros para negociações comerciais e de investimento.

A retomada de uma estratégia clara, consistente e eficaz de acesso a mercados é fundamental para reduzir o isolamento do país na economia internacional. Nesse sentido, é necessário aceitar com realismo o fato de o Brasil estar em desvantagem em relação aos demais membros do G-20 – precisa ampliar seu leque de acordos, mas não tem maturidade

<sup>27</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 53 entre la República Federativa del Brasil y los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/500a94b3290e6e3403256c440049306a?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>28</sup> ALADI. Acuerdo de Complementación Económica N° 55 Celebrado entre el Mercosur y los Estados Unidos Mexicanos. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/ca05a6ae01cc969583257d8100416d1e/49f7cdd2e4a9e05603257893005a65ae?OpenDocument>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>29</sup> OAS. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/Trade/MER\\_ISR/Index\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/MER_ISR/Index_e.asp)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>30</sup> <http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-qualis-o-brasil-e-parte/1835-acordos-mercosul-egito-ainda-sem-vigencia-2>

<sup>31</sup> OAS. Preferential Trade Agreement Mercosur-India. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRIIndia/Index\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRIIndia/Index_e.asp)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>32</sup> OAS. Free Trade Agreement between Mercosur and the Southern African Customs Union. Disponível em: <[http://www.sice.oas.org/Trade/MRSRSACU/Text\\_2008\\_e.pdf](http://www.sice.oas.org/Trade/MRSRSACU/Text_2008_e.pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>33</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Acordo Comercial Expandido Brasil-México. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/9854-acordo-comercial-expandido-brasil-mexico-cidade-do-mexico-26-de-maio-de-2015>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

econômica (nem disposição política) para negociar arranjos de integração profunda, como o mega-acordo da Parceria Trans-Pacífica. Assim, a retomada do PNE, construído após uma bem-sucedida articulação política entre o governo e o setor privado (e entre órgãos do próprio governo), é o caminho mais rápido, seguro e eficaz para avançar.

A despeito do exercício de retórica que cada governo faz, as prioridades do país já estão delineadas no Plano. Basta executá-lo com eficiência e atualizá-lo anualmente, como foi pensado o mecanismo embutido em sua própria concepção. O programa brasileiro de negociações comerciais bilaterais precisa abandonar o caráter intermitente que adquiriu nos últimos anos e se tornar parte integral da política e diplomacia comerciais. Para tanto, é necessário também solucionar o problema institucional do governo federal, tema da próxima seção.

## O problema institucional: órgãos de governo e conflito de competência

O Brasil tem por tradição adotar modelos institucionais híbridos, que combinam arranjos que são, ao mesmo tempo, antigos e modernos. O resultado é a percepção de que o país realiza transições institucionais que, de algum modo, são interrompidas e permanecem incompletas. Essa descontinuidade cria incentivos para diversos conflitos de competência entre órgãos de governo, reduzindo a eficiência e a eficácia da política comercial.

As quatro principais economias à frente do Brasil – União Europeia, Estados Unidos, China e Índia – adotaram um modelo institucional no qual a política comercial e a política externa são formuladas e executadas por órgãos distintos, permitindo áreas de interseção sem criar uma hierarquia entre as duas políticas públicas. Já o país adota um modelo híbrido, que combina a existência de um ministério voltado ao comércio exterior (MDIC) com outro que é responsável pela política externa brasileira, mas detém competência sobre temas da política comercial (MRE). Além disso, o modelo também incorpora um arranjo que tem crescido no mundo: o de atribuir o controle da aduana para a autoridade fazendária<sup>34</sup>. Assim como no caso do Brasil, em que a Constituição Federal assegura ao Ministério da Fazenda, por meio da RFB, o controle aduaneiro, outras 51 economias adotam esse arranjo. O resultado dessa organização institucional é que a combinação entre MDIC, MRE e Fazenda criou, historicamente, conflitos de competência entre si.

Como a competência da chancelaria brasileira sobre o comércio exterior inclui, justamente, os quatro temas principais da diplomacia comercial – negociações, solução de controvérsias, promoção comercial e apoio político às empresas brasileiras no exterior –, cabe uma breve análise sobre a situação institucional de cada um.

A negociação de novos acordos comerciais e de investimentos tem que ser aprovada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), órgão colegiado responsável pela formulação

<sup>34</sup> WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. Customs Environment Scan (January 2016 update). Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/about-us/what-is-the-wco/customs-environment.aspx>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

de toda a política comercial. Criada em 1995, a CAMEX está em sua terceira versão. Da sua criação até o fim do governo FHC, a Câmara era ligada diretamente à Presidência da República e presidida pelo chefe da Casa Civil. Nesse formato, detinha grande poder convocatório, mas sem poder deliberativo significativo, pois não possuía instrumento para formalizar e fazer cumprir suas decisões.

Em princípio, esse arranjo permitiria ao Conselho de Ministros da CAMEX arbitrar os conflitos entre MDIC, MRE e Fazenda, bem como entre outros ministérios. Na prática, contudo, o conflito de competências persistiu devido à falta de capacidade de *enforcement* das decisões da Câmara, e foi ampliado a partir de 2001, quando, em seu segundo formato, a CAMEX foi desligada da Presidência da República e passou a ser presidida pelo próprio MDIC. Essa mudança diminuiu, de forma expressiva, o poder convocatório da Câmara – o que em parte foi compensado por um maior poder deliberativo, pois à CAMEX foi delegada a função de estabelecer Resoluções para vincular legalmente os demais órgãos de governo às suas decisões. Ainda assim, o conflito de competências persistiu, sobretudo pela percepção do MRE e da Fazenda de que a Câmara não era um colegiado neutro, pois presidido por outro ministério.

Esse impasse só poderá ter chance de ser resolvido na atual (terceira) fase da CAMEX. Desde junho de 2016, a Câmara voltou a ser vinculada à Presidência da República e presidida pelo próprio chefe do Poder Executivo. Além disso, preservou sua capacidade de impor decisões por meio de Resoluções. Por ser a autoridade máxima, o Presidente da República poderá, agora, arbitrar o conflito de competências e conceder um mandato presidencial claro ao MDIC, MRE e Fazenda para a negociação de acordos comerciais e de investimentos. O novo arranjo da CAMEX não apresenta uma solução automática, mas combina os melhores elementos institucionais disponíveis desde sua criação em 1995: poder de convocação, poder deliberativo e mandato presidencial.

Já em matéria de solução de controvérsias, o conflito de competências também existe, embora tenha menor impacto e esteja menos agravado. O principal fórum para a resolução de disputas comerciais utilizado pelo Brasil e demais grandes economias é o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) da OMC. Há um virtual consenso entre os principais especialistas e praticantes do direito do comércio internacional que o sistema de solução de controvérsias da organização é baseado em regras (*rules-based*), em oposição a um sistema baseado no poder de cada membro (*power-based*), como era o caso daquele vigente no antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – o GATT –, que regeu as relações comerciais multilaterais desde o fim da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1990.

A despeito do “adensamento jurídico” da solução de controvérsias comerciais advindo da criação do OSC, o fato é que a resolução dessas disputas ainda combina elementos de diplomacia com elementos puramente jurídicos. Foi nesse contexto que a chancelaria brasileira estabeleceu e mantém a famosa Coordenação-Geral de Contenciosos (CGC), a área

do MRE que se firmou como um dos mais competentes grupos de contendores na OMC<sup>35</sup>. Basta lembrar que o Embaixador Roberto Azevêdo, o primeiro chefe da CGC, alcançou o posto máximo do comércio internacional – a diretoria-geral da própria organização.

No entanto, a tradição e eficácia da chancelaria não foram suficientes para evitar o conflito de competências. Há mais de uma década, a Advocacia-Geral da União (AGU) considera ser tarefa sua a defesa do país na OMC. Essa posição está baseada no Artigo 131 da Constituição Federal, que afirma ser a AGU “a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente”. Outra leitura possível, muito utilizada pelos diplomatas, é de que o OSC não avalia apenas as políticas e medidas do governo federal brasileiro, mas também de entes subnacionais, e que, portanto, o MRE não defende a União na OMC, mas a própria República Federativa do Brasil – situação diferente daquela da AGU. Qualquer que seja a interpretação, o fato é que os dois órgãos buscaram um entendimento para, de um lado, preservar a competência da chancelaria e, de outro, prever maior participação dos representantes da AGU no dia a dia do OSC. Essa não é a solução ótima. O melhor arranjo institucional seria a emenda do Artigo 131 para conferir à CGC a competência específica sobre a solução de controvérsias na OMC, tal como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) possui competência específica sobre a execução da dívida ativa da União – outra exceção à atuação da AGU.

O terceiro e último caso de conflito de competências relacionado à diplomacia comercial é aquele envolvendo a promoção comercial. Essa atividade, também conhecida como promoção de negócios, é muitas vezes confundida com a própria política comercial – e essa confusão decorre da incompreensão sobre a natureza de cada uma. A política comercial é, como foi dito anteriormente, a política pública voltada a calibrar a inserção do país na economia mundial, ao passo que a promoção comercial é a execução de serviços de apoio à internacionalização das empresas brasileiras. Em outras palavras, uma trata de criar e modificar as regras do jogo; e a outra de prover instrumentos para que as empresas joguem o jogo com as regras que estão dadas.

Historicamente, a promoção comercial do Brasil foi conduzida pelo Departamento de Promoção Comercial e Investimentos (DPR) do MRE, criado em 1975 e cujo auge de atuação e prestígio se deu durante a gestão do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, que se tornou um ícone da promoção comercial do país. Nesse modelo, que surgiu e teve seu apogeu durante o regime militar e a transição para a democracia (e ainda sob a estratégia de substituição de importações), a promoção comercial era uma atividade de baixa escala, isto é, concentrada em poucas empresas, e influenciada pela capacidade de oferta de serviços do governo brasileiro. Na prática, era o governo quem buscava clientes (exportadores e importadores) para o mercado externo.

<sup>35</sup> BONOMO, Diego. Sem deixar a peteca cair: o Brasil e os contenciosos na OMC. *Pontes*. Genebra, v. 10, n. 6, 28 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/sem-deixar-a-peteca-cair-o-brasil-e-os-contenciosos-na-omc>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

As transformações econômicas das décadas de 1980 e 1990 modificaram de forma radical esse cenário. A abertura econômica do Brasil e o avanço da globalização criaram um novo mercado para serviços de promoção comercial, que passou a ser orientado pela demanda dos clientes e não mais pela oferta do governo. O resultado foi a expansão da escala da atividade, que começou a contar com forte atuação do setor privado, sobretudo por meio das entidades do chamado “Sistema S”, em particular a CNI, por meio da Rede Brasileira dos Centros Internacionais de Negócios (Rede CIN) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Nesse contexto, a capacidade de oferta do DPR foi estrangulada pelas limitações de recursos humanos e financeiros da chancelaria, que é, em termos orçamentários, um dos menores ministérios da Esplanada<sup>36</sup>, e pela baixa capilaridade da estrutura de governo junto ao setor privado.

Para remedir essa situação, em 2003 foi criada, com base na experiência e atividades do SEBRAE, a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). Financiada por recursos do Sistema S, a agência adquiriu um orçamento muito superior ao do DPR e rapidamente se tornou o principal agente da promoção comercial. Em poucos anos, a Apex-Brasil estabeleceu projetos de promoção comercial com a maioria dos setores econômicos brasileiros e parcerias com dezenas de entidades do setor privado. Essa ampla rede permitiu à agência fortalecer seu posicionamento, mas não foi suficiente para permitir a superação da rede de Setores de Promoção Comercial (SECOMs) da chancelaria, presentes em mais de 100 localidades em todos os continentes.

A decisão de criar a Apex-Brasil sem extinguir o DPR ou sem estabelecer uma governança clara entre as duas instituições é mais um exemplo da tradição do Brasil de adoção de modelos híbridos que incentivam o conflito de competências. Como resultado, durante mais de uma década a agência e o departamento do MRE oscilaram entre momentos de cooperação e conflito sem nunca, de fato, solucionar a questão. Assim como no caso da CAMEX, a mudança do modelo em 2016 abre uma janela de oportunidade para resolver esse impasse. Desde sua criação até esse ano, a Apex-Brasil permaneceu ligada ao MDIC por meio de um contrato de gestão, que foi transferido para o MRE. Com a agência e o DPR sob sua orientação, a chancelaria tem, pela primeira vez, a possibilidade de solucionar o problema. Uma possibilidade nessa direção é a criação dos Adidos de Promoção Comercial da agência, a serem alocados nos SECOMs. Essa nova adidância seguiria uma tendência moderna, presente nas principais economias, que permite a atuação de especialistas em promoção comercial diretamente nos mercados-alvo do esforço de promoção de negócios.

Por fim, cabe uma menção à atividade de defesa política dos interesses econômicos das empresas brasileiras em outros países. Desde o início da Nova República, essas ações têm sido conduzidas, de forma paralela, pela Presidência da República e pela chancelaria. De um lado, os sucessivos presidentes brasileiros fizeram uso da diplomacia

<sup>36</sup> PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Gastos Diretos por Órgão Executor. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasOEOrgaoSuperior.asp?Ano=2016&Ordem=1&Pagina=2>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

presidencial para avançar interesses de empresas selecionadas. De outro lado, o MRE tem apoiado por meio do próprio DPR esse esforço de geração de negócios em mercados de alto risco político.

Embora esse tipo de atividade não seja novidade para o Brasil, de certo modo ele ainda é conduzido pelo governo brasileiro de forma “artesanal” quando comparado a outras potências econômicas e comerciais<sup>37</sup> que atuam nessa área, como os Estados Unidos, a China e alguns países europeus. Um exemplo recente de atuação sistemática nesse sentido foi o Departamento de Estado americano na gestão da Senadora Hillary Clinton<sup>38</sup>, que estabeleceu uma diretriz central para que todos os postos da chancelaria priorizassem a defesa dos interesses das empresas dos Estados Unidos.

Nesse caso, a questão é menos de conflito de competências e mais de falta de robustez institucional para ampliar a eficiência e eficácia dessa atividade. Para que o país possa enfrentar a forte e difícil concorrência da ação política das demais economias, sobretudo as do G-20, é necessário aperfeiçoar os instrumentos para a condução dessa atividade, que, no Brasil, carece até de um nome específico no jargão técnico. Essa situação, contudo, foi agravada pelo advento da Operação Lava Jato, que tem potencial para criminalizar essa importante ação de diplomacia comercial ao confundir o combate – legítimo, legal e necessário – à corrupção com a defesa política legítima de interesses econômicos brasileiros no exterior. Este é o tema da próxima seção.

## O problema da Lava Jato: apoio político e recursos públicos

Ainda é cedo para avaliar os desdobramentos da Operação Lava Jato em matéria de política comercial, mas duas questões já vêm à tona.

A primeira é a atividade de defesa política dos interesses econômicos das empresas brasileiras em terceiros países. Em diversas fases da Operação, foram citadas ações de ex-presidentes e diplomatas do Brasil em apoio às empresas sob investigação. Não há a menor dúvida que qualquer atividade ilegal deva ser investigada e punida. No entanto, a ausência de regras específicas sobre esse tipo de atividade por parte do governo brasileiro criou uma grande zona cinzenta onde a atuação legal e legítima pode ser criminalizada em decorrência da conduta ilegal.

<sup>37</sup> THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS / COUNCIL OF AMERICAN AMBASSADORS. *The Ambassador's Changing Mission: Commercial Diplomacy in the 21st Century*. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/publication/the-ambassadors-changing-mission-commercial-diplomacy-the-21st-century>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>38</sup> DWOSKIN, Elizabeth; LAKSHMANAN, Indira A.R. How Hillary Clinton created a U.S. business-promotion machine. *Bloomberg*. 10 de janeiro de 2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-01-10/how-hillary-clinton-created-a-u-s-business-promotion-machine>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.



Ocorre que toda grande economia inclui em seu rol de ações de diplomacia comercial o que, nos Estados Unidos, se chama de “advocacia comercial” (*commercial advocacy*). Em outras palavras, o lobby (entendido como defesa de interesses) do próprio governo em favor de suas empresas junto a governos estrangeiros. Como essa atividade pode, de fato, abrir caminho para a corrupção, muitos desses países adotaram legislação específica sobre o assunto, como é o caso do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) americano, que pune empresas dos Estados Unidos que subornam funcionários de governos estrangeiros em busca de negócios no exterior. Em 2013, foi aprovada a Lei Anticorrupção brasileira, cujo propósito é coibir a prática tanto em território nacional quanto no exterior – escopo semelhante, por exemplo, ao do *Bribery Act 2010* inglês.

Embora a legislação exista, talvez faltem instrumentos para separar, de forma mais clara, a atividade legítima e legal, conduzida por autoridades do governo e diplomatas, daquela ilegítima e ilegal. Algumas soluções possíveis, já testadas por outros países, incluem a aprovação de uma Lei do Lobby, para regulamentar essa atividade e estabelecer, com precisão jurídica, a separação entre defesa de interesses e corrupção. Além disso, cabe avaliar se a Lei Anticorrupção não poderia ser desdobrada em uma legislação específica para a atuação de funcionários de governo e empresários brasileiros no exterior, nos moldes do FCPA americano. Por fim, o próprio Poder Executivo, por meio da Presidência da República e do MRE, poderia adotar um “código de conduta” que especifique diretrizes e regras para a atuação do governo. Seu efeito seria a proteção das autoridades e diplomatas, bem como o esclarecimento do que, de fato, o governo pode fazer para promover os interesses das empresas do Brasil em outros países – e, sobretudo, aquilo que não pode.

A segunda questão concreta relacionada à Operação Lava Jato é o uso de recursos públicos para o apoio oficial ao financiamento das exportações e investimentos brasileiros no exterior. Em diversos momentos, a Operação e outras relacionadas a ela, incluindo investigações conduzidas por Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional, abordaram esse tema. Em particular, procuradores, investigadores e parlamentares centraram sua atenção nos programas de apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O escrutínio das operações do BNDES<sup>39</sup> em apoio às empresas envolvidas na Operação Lava Jato, somado ao fato de haver grande desinformação sobre como operam tais mecanismos e quem são seus beneficiários – como ficou claro no episódio da construção do Porto de Mariel, em Cuba –, tende também a estimular a criminalização dessa atividade, que é essencial para o comércio exterior. De fato, o crédito (público) à exportação é o único instrumento que pode assegurar a competitividade das empresas do país em setores de alto valor agregado, como aeronáutico, automotivo e de engenharia. Todas as grandes economias possuem mecanismos desse tipo<sup>40</sup>, muitas vezes com governança

<sup>39</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI do BNDES. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-bndes>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>40</sup> SOUZA, Lúcia Helena; BARRAL, Welber. O financiamento à exportação como política econômica. *Revista*

e impacto econômico superiores aos do Brasil, como é o caso do Eximbank americano e do Eximbank chinês.

O governo Lula chegou a anunciar, em seu último ano, a criação do Exim Brasil<sup>41</sup>, na forma de uma agência de crédito à exportação (*export credit agency*). Contudo, disputas burocráticas no interior do próprio governo brasileiro inviabilizaram sua constituição. A criação de um Eximbank do Brasil é a melhor solução para a manutenção e o aperfeiçoamento do apoio oficial às exportações e aos investimentos, pois soluciona três problemas de uma única vez. Ao concentrar todas as operações de financiamento e garantias em um único órgão, um Eximbank brasileiro: i) reduz custos de transação para o exportador e o investidor, que passa a ter um único “guichê” ao qual se dirigir; ii) elimina a fragmentação do atual modelo de governança, que envolve mais de cinco órgãos governamentais e bancos públicos para viabilizar o apoio oficial, conferindo maior eficiência e eficácia à atuação do governo; e iii) permite maior transparência ao facilitar a fiscalização de suas atividades pelos órgãos de controle e pela sociedade.

Sem uma agência que possa concorrer, de igual para igual, com as demais economias, o Brasil não conseguirá alcançar a arrancada exportadora com que o governo e o setor privado tanto sonham.

---

*Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro, n. 124, julho/agosto/setembro de 2015.

<sup>41</sup> MINISTÉRIO DA FAZENDA. Exim Brasil vai acelerar operações de financiamento ao comércio exterior. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2010/maio/exim-brasil-vai-acelerar-operacoes-de-financiamento-ao-comercio-exterior>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

## Roteiro para a solução

O problema do comércio exterior do Brasil reflete-se no isolamento dos principais fluxos do comércio internacional. Superar essa circunstância demandará soluções para as questões estruturais do “custo Brasil” e uma estratégia de diplomacia comercial, sobretudo no que diz respeito a negociações comerciais bilaterais. Também é necessário aperfeiçoar o arranjo institucional, diminuindo ou eliminando conflitos de competência. Nesse sentido, as mudanças promovidas pelo governo Temer em 2016, sobretudo envolvendo a CAMEX e a Apex-Brasil, abrem duas importantes janelas de oportunidade para solucionar problemas institucionais que há anos interferem no desempenho do comércio exterior brasileiro. Caberá avaliar se as soluções serão implementadas ou se o novo desenho institucional apenas dará mais fôlego aos antigos problemas.

Por fim, o advento da Operação Lava Jato cria a possibilidade da criminalização, legal e moral, de instrumentos importantes da política comercial: o apoio político à defesa dos interesses das empresas brasileiras em outros países e o apoio oficial ao financiamento das exportações e investimentos brasileiros no exterior. Apesar desse risco, o escrutínio dessas atividades pela Operação e outras ações complementares também pode permitir o aperfeiçoamento desses dois mecanismos, seja do ponto de vista legal, seja no que diz respeito ao seu desenho institucional.

A análise contida nesse texto não pretende ser exaustiva, nem ao traçar as raízes do problema do comércio exterior brasileiro, nem na prescrição de soluções. Seu propósito é oferecer um diagnóstico e recomendações sobre temas cujo debate é essencial, porém limitado. O objetivo final é que seja uma contribuição relevante para a reforma das políticas comercial e externa do Brasil.



*Marcos Tourinho* é doutor pelo Graduate Institute of International and Development Studies e professor da Escola de Relações Internacionais da FGV.

@MarcosTourinho

# 4

## Diplomacia anticorrupção

Marcos Tourinho

Nos últimos vinte anos, houve uma profunda transformação nos mecanismos internacionais de combate à corrupção. Tratados nos âmbitos de instituições como OEA (1996), OCDE (1997) e ONU (2003) impulsionaram a melhoria de sistemas legislativos nacionais na matéria, contribuindo para dar consistência a marcos regulatórios existentes e aprimorar sua implementação. Instituições de fiscalização e controle foram criadas ou fortalecidas em vários países, e muitas delas começaram a cooperar entre si. Sobretudo a partir do pós-11 de setembro de 2001, transformações drásticas no regime transnacional contra a lavagem de dinheiro aumentaram a transparência do sistema financeiro internacional, reduzindo o escopo para manobras financeiras antes comuns em todo o mundo. Dessa forma, a campanha internacional de combate ao terrorismo, impulsionada sobretudo pelos Estados Unidos e seus aliados europeus, terminou aumentando o escopo e a ambição do sistema incipiente de governança global anticorrupção.

O novo marco regulatório global e os novos recursos técnicos fomentados nesses regimes tiveram impacto real sobre o Estado brasileiro. Novas instituições de controle e inteligência financeira foram criadas ou ganharam força por meio de instrumentos desenvolvidos

para garantir sua implementação de acordo com o que já estava previsto no texto constitucional – Ministério Público, Polícia Federal, Controladoria-Geral da União, Tribunais de Contas e Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Estes mecanismos têm sido essenciais para os avanços recentes no combate à corrupção no país. Além disso, a cooperação jurídica internacional tem sido amplamente utilizada na Operação Lava Jato, por exemplo, para obter provas e repatriar fundos depositados no exterior advindos da corrupção.

Em 2016, a agenda internacional anticorrupção continua em franca expansão. O governo do Reino Unido organizou uma Cúpula Anticorrupção que discutiu o tema em alto nível, com a presença de chefes de Estado e chanceleres de vários países. Foram debatidos assuntos cruciais como a transparência da propriedade de fundos no sistema financeiro internacional, o problema dos paraísos fiscais e da evasão de impostos, a recuperação de ativos e a melhoria da qualidade de contratos públicos.

Este capítulo avalia como a política externa brasileira pode contribuir para o fortalecimento das instituições públicas de combate à corrupção no Brasil. Ele está organizado em três partes. A primeira apresenta o essencial sobre o regime internacional anticorrupção. A segunda articula a forma pela qual o Brasil participou no estabelecimento desse regime, e quais foram as consequências dessa transformação normativa internacional para o país. A terceira parte oferece recomendações práticas para a criação de uma política externa voltada especificamente para combater a corrupção e para pôr o Brasil na dianteira do processo de criação de um regime global dedicado ao tema.

## O regime internacional anticorrupção

Numa definição concisa, a corrupção é “o abuso de poderes confiados para ganhos privados”. A convenção da ONU<sup>1</sup> sobre o tema especifica uma série de atividades consideradas corruptas, incluindo: o suborno de funcionários públicos nacionais, estrangeiros e de organizações internacionais públicas; a malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público; o tráfico de influências; o abuso de funções; o enriquecimento ilícito; o suborno no setor privado; e a malversação ou peculato de bens no setor privado.

A corrupção acarreta custos altíssimos para a sociedade. O abuso de poder e autoridade pública em favor de interesses privados corrói instituições democráticas e o tecido social, distorce políticas públicas, produz legislação e regulação contra o interesse público, compromete a coleta de impostos e causa danos graves ao crescimento econômico e à redução da pobreza. Ainda que dados claros sobre a corrupção, uma atividade secreta, sejam difíceis de se obter, um estudo recente estimou<sup>2</sup> os custos anuais de pagamento de propinas

<sup>1</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007\\_uncac\\_port.pdf](http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-onu/arquivos/2007_uncac_port.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>2</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. Corruption: Costs and Mitigating Strategies. Disponível em: <<http://www>.

para agentes públicos (apenas uma faceta da corrupção) em até quase sete trilhões de reais, ou 2% do PIB mundial.

O regime internacional anticorrupção é composto por uma série de leis, normas e instituições nacionais e internacionais que, de maneira direta ou indireta, dificultam ou combatem a corrupção. Tais normas incluem um grande número de tratados internacionais, leis nacionais com efeito extraterritorial, sistemas regulatórios públicos e privados e instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, como veremos abaixo.

O desenvolvimento de um regime global anticorrupção é relativamente recente. Após o escândalo de Watergate, pressionado pela opinião pública, o Congresso dos Estados Unidos decidiu enfrentar o fato de que algumas empresas do país pagavam propinas a oficiais de outros países de maneira sistemática. O esforço resultou na FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act, 1977*), lei de alcance extraterritorial<sup>3</sup> que torna ilegal e pune empresas nacionais ou estrangeiras (desde que associadas ao mercado norte-americano), e seus dirigentes, pelo pagamento de propina ou vantagens para obter influência no exterior. A aplicação da legislação criminal norte-americana para além de suas fronteiras territoriais é elemento central<sup>4</sup> da lei, tanto pelo fato de punir agentes econômicos de outros Estados segundo a sua própria legislação (e seguindo prioridades no âmbito da sua procuradoria), quanto pela capacidade de influenciar o ambiente regulatório internacional. Assim, ainda que a implementação do FCPA tenha sido historicamente relaxada<sup>5</sup>, a lei serviu de modelo inicial para iniciativas posteriores de combate à corrupção no exterior.

Entretanto, ao longo de boa parte dos anos 1980 e 1990, o pagamento de propinas a agentes públicos estrangeiros manteve-se parte central da estratégia de negócios de empresas multinacionais – frequentemente com a anuência tácita dos seus Estados. Alguns acadêmicos chegaram a considerar a prática um elemento inerente ao processo de modernização.<sup>6</sup> Em países como Canadá, França, Japão, Luxemburgo e Alemanha, por exemplo, era permitida<sup>7</sup> a dedução de impostos por propinas pagas no exterior, desde que a identidade do recipiente e o motivo empresarial do pagamento fossem declarados.

Foi somente no começo dos anos 1990 que dois processos paralelos passaram a contribuir significativamente para a expansão e o adensamento do regime internacional anticorrupção: a agenda das organizações internacionais e o combate à lavagem de dinheiro motivado por políticas antidrogas e contra o terrorismo.

---

[imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf](http://imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf). Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>3</sup> DOYLE, Charles. Extraterritorial Application of American Criminal Law. Congressional Research Service, fevereiro de 2012. Disponível em: <<https://fas.org/sgp/crs/misc/94-166.pdf>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>4</sup> ARNOLD & PORTER, LLP. The Extraterritorial Reach of the FCPA and the UK Bribery Act: Implications for International Business. Disponível em: <[http://files.arnoldporter.com/advisory%20extraterritorial\\_reach\\_fcpa\\_and\\_uk\\_bribery%20act\\_implications\\_international\\_business.pdf](http://files.arnoldporter.com/advisory%20extraterritorial_reach_fcpa_and_uk_bribery%20act_implications_international_business.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>5</sup> WINDSOR, Duane; GETZ, Kathleen A. Multilateral Cooperation to Combat Corruption: Normative Regimes Despite Mixed Motives and Diverse Values. *Cornell International Law Journal*. V. 33, n. 3, p. 731-771, 2000.

<sup>6</sup> HUNTINGTON, Samuel P. Modernization and corruption. *Political corruption: Concepts and contexts*. p. 253-63, 2002.

<sup>7</sup> WINDSOR et al. *Ibidem*.

O fim da Guerra Fria inaugurou uma nova ênfase em temas de governança doméstica em instituições internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, entre outras. Estas organizações, motivadas em parte pelas preocupações de países doadores, passaram a interpretar a corrupção como elemento essencial para aproximar as trajetórias de desenvolvimento entre países do Norte e do Sul (uma premissa, para alguns, questionável<sup>8</sup>). Assim, estas organizações passaram a publicar estudos e orientações técnicas para a melhoria da gestão de recursos públicos, incluindo procedimentos administrativos, para estabelecer um ambiente regulatório favorável ao setor privado (no caso do FMI) e superar os obstáculos ao desenvolvimento social e econômico (Banco Mundial).

Transformações nos termos do debate sobre a corrupção na academia<sup>9</sup>, na sociedade civil<sup>10</sup> e no setor público<sup>11</sup> que associaram a corrupção ao subdesenvolvimento contribuíram para o avanço do tema em outras organizações internacionais como a OEA, a OCDE, o Conselho da Europa e a ONU. Estas iniciativas foram ainda encorajadas pelos Estados Unidos, que buscaram desde 1988 universalizar o seu próprio ambiente regulatório para garantir paridade de condições para empresas norte-americanas no mercado internacional, conforme mostram estudos<sup>12</sup> na área<sup>13</sup>. A OCDE patrocinou a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais<sup>14</sup> (1997), que, seguindo o modelo da FCPA, criminaliza o pagamento de propina a funcionários públicos estrangeiros. A Convenção, aberta também a não-membros da OCDE, determina ainda regras mais claras de contabilidade e auditoria e proíbe a dedução de impostos de renda do pagamento de propinas, prática então ainda comum em alguns países.

A própria OEA coordenou os trabalhos para a Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>15</sup> (1996), um documento muito mais robusto desenhado para prevenir, detectar e punir a corrupção no âmbito nacional e internacional. A Convenção foi notavelmente além das iniciativas anteriores, buscando promover o fortalecimento de instituições domésticas que contribuem para prevenir, identificar, punir e erradicar a corrupção. Para tanto, a Convenção Interamericana estabeleceu a criminalização de certas atividades

<sup>8</sup> BUKOVANSKY, Mlada. The hollowness of anti-corruption discourse. *Review of International Political Economy*. V. 13, n. 2, p. 181-209, 2006.

<sup>9</sup> KENNEDY, David. The International Anti-Corruption Campaign. *Connecticut Journal of International Law*. V. 14, n. 255, 1998.

<sup>10</sup> WANG, Hongying; ROSENAU, James N. Transparency International and Corruption as an Issue of Global Governance. *Global Governance*. V. 7, N. 1, p. 25-49, janeiro-março de 2001.

<sup>11</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton University Press, 2004.

<sup>12</sup> WINDSOR et al. *Ibidem*.

<sup>13</sup> BUKOVANSKY, Mlada. *Ibidem*.

<sup>14</sup> MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/convencao-ocde>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>15</sup> Idem. Convenção Interamericana Contra a Corrupção. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-oea/documentos-relevantes/arquivos/convencao-oea>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.



associadas à corrupção e facilitou a cooperação internacional entre as partes do tratado por meio de apoio legal e cooperação técnica, extradição e identificação, rastreamento e congelamento de fundos. Em 2001 foi estabelecido ainda o MESISIC, um mecanismo influente de avaliação do cumprimento da convenção pelos Estados-parte.

Em 2000 a Assembleia Geral da ONU estabeleceu um comitê *ad hoc* para iniciar os trabalhos de uma Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (UNCAC), concluída em Mérida em 2003, que consolidou as diversas iniciativas regionais sobre o tema e se tornou o maior e mais completo instrumento internacional sobre o tema. A Convenção está organizada em quatro eixos principais: prevenção, penalização e aplicação da lei, cooperação internacional e recuperação de ativos. Em 2009 foi estabelecido um mecanismo formal de verificação.

As Nações Unidas patrocinaram ainda a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, firmada em Palermo, que, entre outras contribuições, definiu e tipificou o crime de organização criminosa (diferente e mais grave do que o de “formação de quadrilha”) e referendou o uso de técnicas especiais de investigação como a colaboração premiada. A Convenção teve ainda papel catalizador para a cooperação internacional ao oferecer uma base formal para assistência jurídica mútua.

Em paralelo, e principalmente após 11 de setembro de 2001, desenvolvimentos na política internacional do combate à lavagem de dinheiro tiveram grande impacto em políticas anticorrupção. A lavagem de dinheiro é o processo de esconder a origem ilícita de dinheiro derivado do crime. É um crime motivado pela necessidade de se legitimar e reintroduzir grandes quantidades de capital no sistema financeiro sem alertar as autoridades de controle.

O regime contra a lavagem de dinheiro busca dificultar<sup>16</sup> o uso desses fundos pelos criminosos, aumentando ainda os custos e diminuindo a atratividade dos crimes anteriores. Ele tomou corpo com a criação do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI/FATF) pelo G7, em 1989. A ideia era estabelecer uma rede transnacional de funcionários da Fazenda de países industrializados para coordenar políticas de combate à lavagem de dinheiro, sobretudo advinda do mercado das drogas. Hoje, o GAFI tem 34 estados-membros, incluindo todos os países-membros dos BRICS. Em 1990, os membros do GAFI estabeleceram quarenta recomendações sobre como lidar com o problema da lavagem de dinheiro, que se tornaram norma fundamental na área. Apesar dessas recomendações não serem obrigatórias e de o GAFI insistir que não tem interesse em criar novas obrigações legais, suas recomendações tornaram-se, na prática, imperativas. Note-se que, embora possua um número limitado de países-membros, o GAFI busca aderência universal e o faz com grande ímpeto, suscitando novos problemas<sup>17</sup> do ponto de vista do consentimento no direito internacional. Esse foi o caso principalmente a partir do 11 de setembro de 2001, quando o combate ao (financiamento do) terrorismo trouxe nova urgência às tentativas

<sup>16</sup> SHARMAN, J.C.; CHAIKIN, David. Corruption and Anti-Money-Laundering Systems: Putting a Luxury Good to Work. *Governance*. V. 22, n.1, p. 27-45, 2009.

<sup>17</sup> SAUL, Ben (editor). *Research Handbook on International Law and Terrorism*. Edward Elgar Publishing, 2014.

tornar o sistema financeiro internacional mais regulado e transparente. As recomendações adicionais estabelecidas um mês após os atentados em Nova York e Washington somaram-se ao novo ímpeto com que a Secretaria do Tesouro dos Estados Unidos passou a exigir o cumprimento dessas normas para que entidades públicas e privadas pudessem operar no mercado norte-americano.

Os esforços motivados pelo combate ao financiamento do terrorismo (CFT) tiveram grande impacto nas políticas de combate à corrupção. As exigências do e ao mercado em relação à lavagem de dinheiro de fato trouxeram maior transparência e monitoramento ao sistema financeiro internacional, frequentemente por meios<sup>18</sup> questionáveis<sup>19</sup>. A partir de então, na prática, o segredo bancário absoluto deixou de ser uma norma e os bancos passaram a ter que compartilhar com os governos informações sobre seus correntistas, e não apenas em casos de suspeita de financiamento do terrorismo, mas também lavagem de dinheiro e evasão de impostos. Neste período, houve um crescimento exponencial da co-operação internacional jurídico-bancária, e a criação e o fortalecimento de Unidades de Inteligência Financeira (FIUs, como o COAF brasileiro) em diversos países. Essas transformações facilitaram o monitoramento de pessoas politicamente expostas, incluindo políticos e funcionários corruptos.

O regime internacional de combate à corrupção é composto hoje, portanto, por um sistema robusto de leis, normas e instituições nacionais e internacionais. Primeiro, há obrigações estabelecidas por tratados que devem ser internalizadas. Segundo, estão as leis nacionais com efeito extraterritorial (FCPA nos Estados Unidos e *Bribery Act* no Reino Unido, entre outras), por conta da presença de empresas e instituições financeiras nos mercados daqueles países, com repercussões<sup>20</sup> importantes para países como o Brasil. Terceiro, estão as normas internacionais que, consideradas de caráter imperativo por agentes do mercado, passaram a ser aplicadas pelo setor privado independentemente de obrigação legal – apenas por pressão das novas regulações do mercado, que ficaram progressivamente restritivas para atividades criminosas no sistema financeiro global. Por último, estão as relações formais e informais entre instituições de controle que passaram a cooperar de maneira mais sistemática a partir da criação de foros internacionais dedicados, como o GAFI e o Grupo de Egmont, que reúne unidades de inteligência financeira de todo o mundo.

<sup>18</sup> CIA has access to Swiss transactions. SwissInfo.ch. 25 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www.swissinfo.ch/eng/cia-has-access-to-swiss-transactions/5282872>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>19</sup> Swiss Official Says Banks Broke Law by Supplying Data to U.S. The New York Times. 14 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9402E3DA1130F937A25753C1A9609C8B63>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>20</sup> Americanos ouvem delatores da Lava Jato. Valor Econômico. 4 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4509298/americanos-ouvem-delatores-da-lava-jato>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

## O Brasil e a política anticorrupção

As relações internacionais estiveram no centro da transformação ocorrida no seio do Estado brasileiro que permitiu os avanços no combate à corrupção observados nos últimos anos. Desde o final dos anos 1990, o Brasil passou a fazer parte dos principais tratados multilaterais sobre o tema, incluindo a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), no âmbito da OEA, a Convenção de Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações de Negócios Internacionais (1997), da OCDE, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2003) e contra o Crime Organizado Transnacional (2003). O Brasil também é membro do GAFI contra a lavagem de dinheiro desde 2000, assim como do seu braço regional latino-americano – o GAFILAT.

Estes mecanismos tiveram papel importante na sofisticação do aparato institucional brasileiro de combate à corrupção, avançando sobretudo em áreas técnicas que passam longe do radar da opinião pública – e, em muitos casos, dos partidos políticos. Talvez por esse motivo, desde a assinatura da Convenção Interamericana em 1996 todos os governos, tanto do PSDB quando do PT, aplicaram medidas que avançaram os objetivos e parâmetros do combate à corrupção no Brasil.

Por exemplo, em 1998 foi definido o crime de lavagem de dinheiro e criado o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), a unidade de inteligência financeira do Brasil. O COAF é um instrumento do Ministério da Fazenda que, com a participação de vários ministérios, é responsável pela prevenção e combate à lavagem de dinheiro no país, sendo responsável pela identificação e avaliação de ocorrências suspeitas de atividades ilícitas e por coordenar a troca de informações internas e externas que facilitem o combate ao crime no país. Em 2000, o Brasil passou a fazer parte do GAFI.

Em 2001, foi criada a Corregedoria Geral da União – órgão criado para combater a fraude e corrupção no setor público. Em 2003, a Corregedoria se tornou Controladoria Geral da União, quando também foi fortalecida por meio de numerosas melhorias institucionais. Ela obteve mais recursos e segurança institucional, passando a ter impacto substancial no combate a fraudes e corrupção nos diversos níveis federativos.

As convenções internacionais às quais o Brasil aderiu (sobretudo as de Mérida e de Palermo, da ONU) serviram de inspiração e impulso para uma evolução robusta na legislação brasileira de combate à corrupção nas últimas décadas. Deve-se enfatizar a criminalização da lavagem de dinheiro (e o posterior aperfeiçoamento da legislação), a inserção formal de novas técnicas de investigação de organizações criminosas (incluindo a colaboração premiada) e a facilitação, através de instrumentos multilaterais, da cooperação jurídica entre países. Em outros casos, a assinatura (e posterior ratificação) destes instrumentos serviram para fortalecer princípios da administração pública que, ainda que presentes na Constituição Federal de 1988, necessitavam aplicação prática mais robusta. É o caso dos mecanismos de monitoramento da Convenção Interamericana (MESICIC) e do GAFI, que vem, através das suas visitas e relatórios de acompanhamento, contribuindo

para a implementação de normas internacionais e a evolução funcional das instituições de controle. Em ambos os modelos, tais ideias encontraram no ativismo de funcionários do Estado terreno fértil para avançar os mecanismos de combate à corrupção no país.

As transformações no ambiente global de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro facilitaram ainda a multiplicação das instâncias de cooperação jurídica internacional por parte de instituições brasileiras. O Ministério Público Federal, principalmente, tem construído e utilizado uma ampla e diversa rede de cooperação jurídica para facilitar o rastreamento de recursos ilícitos advindos da corrupção e a recuperação de ativos no sistema financeiro internacional, além da prestação de assistência jurídica mútua. Enquanto no começo dos anos 1990 essa colaboração exigia acordos específicos entre os diferentes países, a exigência de assistência mútua existente em tratados internacionais e a formação de redes transgovernamentais formais e informais produziram esse novo recurso, que se tornou mais simples e barato.

A cooperação jurídica internacional tem cumprido papel essencial no sucesso da Operação Lava Jato. A operação recuperou R\$545.9 milhões e realizou 108 pedidos de cooperação internacional em países como Antígua, Panamá, Suíça e as Ilhas Virgens<sup>21</sup>. Por meio de intensa cooperação jurídica, foi possível ainda obter provas documentais da titularidade de contas secretas de políticos e empresas brasileiras em sistemas bancários de outros países, que permitiram, entre outros, a denúncia do ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha<sup>22</sup> e a condenação do empresário Marcelo Odebrecht<sup>23</sup> em primeira instância.

## Uma nova diplomacia anticorrupção?

O combate à corrupção e ao desvio de dinheiro público tem crucial importância para a sociedade brasileira. Por ter importantes componentes transnacionais, é um dos âmbitos onde a política externa tem o potencial de oferecer uma contribuição concreta para o desenvolvimento e a democracia no país.

Políticas públicas internacionais contra a corrupção continuam em alta na agenda internacional. A recente cúpula mundial contra a corrupção, realizada em Londres, contou com a participação de chefes de Estado e chanceleres com o objetivo de aprofundar a agenda que busca mais transparência e um maior monitoramento do sistema financeiro internacional. Na agenda estava o aprofundamento do cerco contra o segredo bancário explícito ou implícito, através do uso de uma série de firmas *offshore* e dos paraísos fiscais.

<sup>21</sup> Falta de lei específica dificulta cooperação internacional, diz procurador da Lava Jato. Jota. 6 de julho de 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/falta-de-lei-especifica-dificulta-cooperacao-internacional-diz-procurador-da-area-na-lava-jato>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>22</sup> Para Suíça, processo contra Cunha é um 'marco'. Estado de São Paulo. 17 de junho de 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-suica-processo-contra-cunha-e-um-marco,10000057731>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>23</sup> Lava Jato inspeciona mais de 200 transações internacionais da Odebrecht em contas offshore. Jota. 14 de março de 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/lava-jato-inspeciona-mais-de-200-transacoes-internacionais-da-odebrecht-em-contas-offshore>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

A diplomacia brasileira deveria dar nova ênfase e visibilidade à política externa anticorrupção, pois se trata de um investimento com retorno certo sobre o fortalecimento das instituições brasileiras. As instituições de controle do Estado brasileiro (ministérios como Justiça, Fazenda, Ministério Público e Polícia Federal) devem ter ampla e substantiva participação nessas iniciativas. Esse esforço é particularmente importante agora que grandes multinacionais brasileiras foram expostas pela operação Lava Jato como exportadoras de práticas corruptas para terceiros países, o que acarreta sérias implicações para os interesses econômicos, comerciais, políticos e diplomáticos do Brasil.

O último ciclo de expansão das empresas brasileiras no exterior esteve, em muitos casos, estreitamente associado ao uso de meios ilícitos, como o tráfico de influência, a concessão de financiamento público ilegal e o pagamento de propinas a funcionários públicos estrangeiros. Como demonstrado pela Operação Lava Jato, a obtenção de vantagens indevidas, não raro associadas ao financiamento de campanhas e partidos políticos, contaminou esforços em princípio legítimos de promoção comercial por parte de políticos e funcionários públicos.

Além de comprometer a imagem e os negócios de empresas nacionais no exterior, a exposição da corrupção brasileira também dificultou a atividade de promoção comercial e de serviços por parte dos próprios diplomatas<sup>24</sup> brasileiros<sup>25</sup>. Por esses motivos, o Itamaraty deveria assumir como prioritária a tarefa de elaborar um novo protocolo de defesa de interesses privados brasileiros no exterior. Para isso, o Ministério das Relações Exteriores poderia identificar melhores práticas internacionais para coordenar as relações entre empresas nacionais, bancos de desenvolvimento como o BNDES, agências de promoção comercial como a Apex-Brasil e governos estrangeiros. O objetivo seria produzir uma espécie de “guia de conduta” capaz de preservar o trabalho dos diplomatas profissionais, além de servir como nova diretriz para orientar o comportamento de multinacionais brasileiras no exterior.

O Itamaraty poderia ainda participar ativamente no processo de recuperação da reputação das grandes empresas brasileiras por meio dos mecanismos existentes de certificação internacional de governança privada. O Pacto Global da ONU, por exemplo, tem sido visto como uma oportunidade<sup>26</sup> para sanear empresas brasileiras imersas em casos de corrupção. O ministério pode ainda ir além, identificando melhores práticas e outros mecanismos internacionais para setores específicos, que oferecem certificação mais rígida para a governança de empresas na sua atuação internacional.

<sup>24</sup> Lula teria atuado em favor da Odebrecht em Portugal, diz jornal. Valor Econômico. 19 de julho de 2007. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4140764/lula-teria-atuado-em-favor-da-odebrecht-em-portugal-diz-jornal>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>25</sup> As suspeitas de tráfico de influência internacional sobre o ex-presidente Lula. Época. 30 de abril de 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/04/suspeitas-de-trafico-de-influencia-internacional-sobre-o-ex-presidente-lula.html>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>26</sup> Em esforço para limpar imagem, Odebrecht adere a pacto da ONU. Veja. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/economia/em-esforco-para-limpar-imagem-odebrecht-adere-a-pacto-da-onu/>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

A cooperação internacional tem sido elemento fundamental dos avanços no combate à corrupção no país. Uma política externa contra a corrupção deve contribuir para o fortalecimento das redes internacionais de colaboração do MPF, COAF e outros órgãos de caráter técnico. Na prática, isso significa principalmente acelerar a adesão a acordos multilaterais já existentes e que facilitem o trabalho de cooperação técnica e jurídica de outros órgãos do estado brasileiro. Isto implica, às vezes, aceitar o protagonismo de órgãos técnicos no estabelecimento ou na adesão de acordos internacionais de caráter específico.

Há ainda casos em que seria possível dar sustentação diplomática a esses esforços de cooperação, frequentemente bloqueados por razões políticas<sup>27</sup>, e colaborar no estabelecimento de protocolos bilaterais que facilitem acordos de cooperação técnica por outros órgãos do Estado brasileiro. Internamente, o Ministério deveria fortalecer dentro do governo o apoio a leis que facilitem, direta<sup>28</sup> ou indiretamente<sup>29</sup>, a cooperação internacional. Apesar dessas instituições terem suas próprias chefias de cooperação internacional, e da substância desses acordos serem de caráter fundamentalmente técnico, o Itamaraty poderia facilitar o aprofundamento dessas relações tanto bilateralmente quanto em foros multilaterais. A mesma lógica aplica-se à cooperação internacional no combate à evasão<sup>30</sup> de impostos, vital em tempos de crise.

Finalmente, o Brasil deveria reconhecer a importância das normas internacionais no avanço institucional do Estado brasileiro, ampliando seus esforços para contribuir com a formulação de novas normas globais que avancem os interesses da sociedade brasileira no combate à corrupção. Temos na academia, na sociedade civil, no judiciário, na Procuradoria Geral da República, no TCU, CGU, Fazenda e Justiça, especialistas capazes de contribuir para aumentar o patamar dos compromissos jurídicos do país na região ou globalmente. Sob a coordenação do Itamaraty, estes especialistas poderiam formular novas sugestões para criar pela primeira vez um tipo de ativismo brasileiro na área. Ao contribuir diretamente para o avanço das normas internacionais anticorrupção, garantindo que as regras correspondam aos interesses da sociedade brasileira, a política externa brasileira estaria promovendo uma melhoria significativa na qualidade da vida pública no país.

<sup>27</sup> Panamá barra acesso da Lava Jato a dados. Folha de S. Paulo. 24 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1732890-panama-barra-acesso-da-lava-jato-a-dados.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>28</sup> Falta de lei específica dificulta cooperação internacional, diz procurador da Lava Jato. Jota. 6 de julho de 2016. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/falta-de-lei-especifica-dificulta-cooperacao-internacional-diz-procurador-da-area-na-lava-jato>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>29</sup> Ministério Público quer que Brasil aprove proteção de dados pessoais. Veja. 15 de junho de 2016. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/congresso/ministerio-publico-quer-que-brasil-aprove-protecao-de-dados-pessoais/>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>30</sup> Cooperação tributária internacional. Estado de São Paulo. 26 de abril de 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cooperacao-tributaria-internacional-imp-,1860911>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.





*Érico Esteves Duarte* é doutor pela UFRJ e professor da UFRGS.



# 5

## Segurança e defesa

Érico Esteves Duarte

Este capítulo passa em revista os condicionantes de segurança e defesa internacionais da política externa brasileira. A primeira seção oferece um diagnóstico sobre a natureza do problema que confronta as autoridades brasileiras na matéria. Em seguida, apresenta-se uma análise do legado dos sucessivos governos do PT na área. A terceira seção enfoca os efeitos não-intencionais e os resultados imprevistos que resultaram da política pública em segurança e defesa internacionais durante os últimos anos. Na sequência, o texto avalia o desenho institucional que emoldura essa política pública, e termina condicionando as opções estratégicas que compõem o menu do governo brasileiro. Por fim, a última seção estuda potenciais mecanismos de integração entre as áreas de defesa e política externa, com vistas a melhorar a qualidade da atuação internacional do país.

### A natureza do desafio

A cena contemporânea de segurança internacional impõe dois desafios principais à política externa brasileira.

Primeiro, a atuação brasileira na segurança de áreas de fronteira é disfuncional e insuficiente. A abordagem brasileira é anacrônica,

marcada por estruturas e políticas reativas, estáticas, centralizadas e excludentes. Quando se trata do combate a ameaças transnacionais, tem-se adotado políticas de fechamento das fronteiras, dentro de uma lógica de introspecção nacional, como demonstrado no Plano Estratégico de Fronteira. Existe a necessidade que o país desenvolva uma perspectiva proativa para suas fronteiras, que as entendam como áreas de fluxos e que se articulem com seus vários entes federativos, bem como seja colaborativa e inclusiva com os esforços de vizinhos sul-americanos e sul-atlânticos. As políticas brasileiras para as fronteiras precisam ser adequadas às capacidades e aos interesses regionais do país. Isso demandará uma revisão capaz de produzir sintonia fina entre as políticas externa, de segurança pública, de defesa e as várias existentes para fiscalização.

Diferentemente do que ocorreu durante a maior parte de sua história, o Brasil do século XXI tem condições políticas e econômicas para exercer pleno controle do seu território. Em razão do progresso econômico das últimas décadas, houve uma lenta e difícil - embora razoável - integração infraestrutural entre suas várias regiões. Além disso, a expansão demográfica para o interior do país afastou definitivamente o risco de uma fragmentação política, e tornou as fronteiras terrestres do país em ativos de seu desenvolvimento nacional e inserção internacional. Neste contexto, vale notar que a cooperação transfronteiriça internacional hoje se coloca como um importante instrumento na promoção da integração regional, uma vez que esta fomenta a criação de bens públicos regionais e maior contato entre os povos. Contudo, na América do Sul e no Brasil, ainda não existem instituições para instrumentalizar tal cooperação regionalmente.

Segundo, coloca-se o problema da segurança marítima. O controle de linhas marítimas é uma atividade desafiadora, e que demanda o máximo possível da coligação de recursos e atores colaborativos. De maneira ainda mais contundente do que no caso das fronteiras terrestres, o provimento das fronteiras brasileiras no Atlântico Sul é dinâmico e de natureza tanto política quanto econômica. Portanto, a possibilidade de 'fechamento' dessas fronteiras é inexistente. Por ser seu principal usuário, é do interesse do Brasil uma agenda de segurança marítima para o Atlântico Sul.

Apesar de um efeito positivo inicial da Zona para a Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)<sup>1</sup>, a formulação de uma agenda de segurança marítima regional demanda instâncias e procedimentos de deliberação que não existem no Brasil hoje, seja porque a articulação entre Itamaraty e as Forças Armadas é insuficiente, seja porque seria necessário incluir outros setores da sociedade e do governo na empreitada.

A ZOPACAS foi uma iniciativa retomada pelo Brasil em 2010. De maneira similar à proposta original dos anos 1980, a ideia era oferecer um contraponto ao plano de revisão ou expansão da atuação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) para o Atlântico Sul. O relançamento do ZOPACAS ocorreu na esteira da expansão do

<sup>1</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

entorno estratégico brasileiro, que inclui: a criação da União das Nações da América do Sul (UNASUL); a liderança na Operação de Manutenção de Paz no Haiti (MINUSTAH); uma política externa mais ativa na África; e as atividades econômicas relacionadas ao Pré-Sal. Portanto, a ZOPACAS parecia ser a solução correta para a centralidade que o Atlântico Sul assumia para os interesses do país, somada à ausência de governança nesta região. Esta se dava pela concentração de esforços e recursos dos Estados Unidos no Oriente Médio e no Pacífico, além da recusa americana em ver tal ausência marítima no Hemisfério Ocidental preenchida por países europeus. O relançamento da ZOPACAS foi visto com uma cartada brasileira inovadora por observadores europeus, mas por deficiência de prosseguimento perdeu seu momento e ímpeto. Com isso, seu efeito tem sido limitado, com aderência cada vez menor de países-membros importantes - como a África do Sul - e cada vez menos respaldo e apoio institucionais do Brasil, principalmente do Itamaraty.

O mais grave problema que afeta o país nos dias de hoje pelas fronteiras terrestres e pelas linhas marítimas é o fluxo internacional de cocaína. Em decorrência da eficácia da atuação norte-americana na América Central e no Caribe, tal fluxo transformou o Brasil em entreposto comercial da droga. Hoje, a maior parcela do tráfico de cocaína se dá pelos portos de Salvador, Paranaguá, Navegantes e Santos, com uma fração ainda maior sendo distribuída e consumida nas grandes cidades. A cocaína exportada por portos brasileiros segue para a África Ocidental, a caminho dos mercados consumidores na Europa e na Ásia. Este novo padrão de tráfico articula-se com organizações criminosas internacionais que operam nos chamados 'Estados falidos', alimentando grupos insurgentes e até mesmo organizações terroristas. As bases institucionais do governo brasileiro não dão conta de articular política externa e de segurança a ponto de integrar uma resposta capaz de mobilizar o Brasil e alianças com parceiros regionais, instituições sul-americanas e organismos internacionais.

A segurança das fronteiras e a situação do Brasil na nova geopolítica do narcotráfico são dois desafios que evoluem contra um pano de fundo marcado por transformações profundas na cena global de segurança e defesa. Tal contexto precisa ser entendido para a elaboração de respostas eficientes para os problemas fundamentais que enfrentamos nessa área.

Por um lado, o sistema de segurança coletiva sob a égide das Nações Unidas está em crise desde os ataques de 11 de setembro de 2001 e a intervenção estadunidense no Iraque, dois anos depois. Vigora hoje um padrão de intervenções militares unilaterais por parte de grandes potências, de coalizões de conveniência ou por meio do uso de atores intermediários, como se vê hoje nas tragédias que assolam a Síria e a Ucrânia. Tal situação é deletéria para o Brasil, cujo comportamento na matéria mantém a ênfase em organismos multilaterais tradicionais, mesmo quando o país apresenta dificuldades de honrar seus compromissos financeiros com os mesmos. Porém, neste cenário há espaço renovado para esquemas regionais de provisão de segurança internacional, tal como se vê na Ásia e na África, e como se enxerga no interesse existente mundo afora pelas possibilidades de articulação na matéria por parte da União das Nações da América do Sul (UNASUL).

Por outro lado, está em curso um reordenamento global da produção de material de defesa, devido à retração dos orçamentos europeus para compras de armamento e tecnologia bélica. Com oportunidades restritas para venda em mercados nacionais, fornecedores europeus buscam clientes em outras regiões do planeta, e passam a oferecer produtos e serviços civis ou para atores não-estatais, algumas vezes até mesmo realocando sua produção no maior mercado de compras de armamentos da atualidade, a Ásia. Tal mudança está aumentando a competição entre fornecedores e oferece, portanto, oportunidades de aquisição de material e tecnologia militares em atendimento às forças armadas e ao parque industrial em defesa de países como o Brasil. Em plena crise econômica, entretanto, o governo federal tem poucos instrumentos financeiros à sua disposição para tirar vantagem dessa situação.

## O legado dos governos do PT

A política brasileira de segurança internacional assistiu a modificações importantes durante a última década.

Em primeiro lugar, o governo Lula revisou a política de defesa com vistas a promover um ‘novo’ pensamento estratégico brasileiro, esforço que envolveu universidades, sociedade civil e Forças Armadas em discussões sobre o entorno estratégico brasileiro e o melhor preparo e emprego das forças existentes. Ciente da escassez de recursos e do baixo apelo popular do tema, o governo atrelou a nova política à tentativa de revitalização do setor de indústrias de defesa por meio da concessão de crédito subsidiado do BNDES, apesar dos questionamentos quanto à eficácia e ao real custo da empreitada.

Publicaram-se a Estratégia Nacional de Defesa<sup>2</sup> em 2008 e o Livro Branco de Defesa Nacional<sup>3</sup> em 2012. Ainda que se possa criticar os procedimentos de elaboração e a coerência desses documentos, são duas iniciativas originais de resultados positivos, pois estabelecem parâmetros para reformar as instituições militares e envolver civis no processo. De maneira mais significativa que nos governos anteriores, houve expansão e revitalização do debate sobre defesa no Brasil.

Esta reorientação beneficiou-se da experiência brasileira na MINUSTAH, missão assumida sem grande debate ou reflexão sobre possíveis consequências, mas com efeitos significativos sobre as concepções do país a respeito da segurança internacional. Maior mobilização militar brasileira desde a Segunda Guerra, a MINUSTAH impôs às Forças Armadas uma modernização de procedimentos, doutrina, armamentos e relacionamento com outros órgãos do governo brasileiro. Por outro lado, trouxe ganhos de prestígio e reputação para as forças, que se viram diante do desafio de sustentar à distância um contingente de três mil soldados de alta performance.

<sup>2</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

<sup>3</sup> Idem. Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

O Brasil também atuou em iniciativas antipirataria no Golfo da Guiné, a convite da Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental (ECOWAS), provendo treinamento em abordagem em alto-mar de navios suspeitos e educação sobre processos legais para autuação de embarcações ilícitas.

Como consequência também dessa revitalização das políticas de defesa e de um ambiente orçamentário propício, o Brasil realizou aquisições de material de defesa. Para além do impacto óbvio na modernização das Forças Armadas, tais investimentos abriram acordos de cooperação para transferência de tecnologia e desenvolvimento de parcerias bilaterais e multilaterais de projetos militares. Com a Alemanha, compras de tanques pesados Leopard e peças de defesa antiaérea Gepard. Com a França, o projeto de submarinos Scorpène. Com a Suécia, o Projeto Fenix 2 para aquisição de caças de combate Gripen, da Saab.

## Consequências e efeitos não previstos

Os novos documentos de orientação da política de defesa, somados à experiência no Haiti, à expectativa de realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas, e às aquisições de novos sistemas de armamentos de alto custo, tiveram dois impactos na estrutura das Forças Armadas brasileiras.

Por um lado, houve uma revisão dos procedimentos de planejamento das Forças Armadas, com ênfase na centralização do comando operacional dos contingentes militares e no aumento da coordenação entre as forças de seu processo de consultas, planejamento e compras. Um novo Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa<sup>4</sup> subordinou os planos setoriais de Aeronáutica, Exército e Marinha. Em 2010, criou-se o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, uma instância acima dos comandantes das três forças com autoridade para emprego das Forças Armadas em correspondência direta com o Ministro da Defesa e a Presidência da República. A reestruturação fortaleceu o Ministério da Defesa, e ainda criou bases para melhor sinergia entre as Forças Armadas e destas com setores da sociedade. Estes avanços institucionais foram surpreendentes, pois a consolidação da subordinação qualificada das forças singulares à estrutura do Ministério da Defesa era uma agenda pendente desde a criação do mesmo.

Por outro lado, todos esses fatores cobraram maior qualificação dos oficiais militares. A operação de novos e mais avançados sistemas de armamentos, a condução de operações de paz de alta complexidade, e o atendimento dos novos requisitos e procedimentos institucionais demandaram revisões no treinamento e aperfeiçoamento de oficiais. As escolas militares iniciaram paulatinamente revisões de suas estruturas educacionais, com a criação de programas de pós-graduação segundo critérios e avaliação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e com um convite para

---

<sup>4</sup> Idem. Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Disponível em <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/politica\\_estrategia/sisped\\_2015.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/politica_estrategia/sisped_2015.pdf)>. Acesso em 16 de setembro de 2016.

colaboração e mesmo vinculação de professores e programas de pós-graduação civis. Isso aumentou exponencialmente os contatos entre as forças singulares na harmonização de perspectivas, conceitos e procedimentos, e ainda a cooperação entre universidades e comandos militares das três forças. Por isso, existe maior fluxo e debate entre as forças e civis nas deliberações de decisões estratégicas da política de defesa brasileira.

Um exemplo desse novo padrão de trocas e experiências foi a tecnologia de fusão de dados da Saab, parte do pacote de transferências na aquisição dos caças Gripen da Suécia, que permitiu ao Centro de Instrução de Blindados de Santa Maria integrar suas diferentes plataformas de treinamento e simulação de combate. Isso permitirá considerável avanço na qualificação da 3ª Divisão de Exército, o maior contingente terrestre da América do Sul, e ocorre com o benefício de convênios de cooperação com a Universidade Federal de Santa Maria e com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

## Desenho institucional

As questões de segurança internacional não contam com amparo institucional propício a um ambiente de planejamento e decisão interministerial. A cooperação entre os ministérios de Relações Exteriores e Defesa, e destes com outros, ocorre de maneira reativa e circunscrita aos temas de estrito interesse de ambos, e não em função de um planejamento contínuo para o atendimento dos problemas cotidianos que o Brasil enfrenta na matéria.

O papel presidencial é limitado a rituais de cunho simbólico e às decisões referentes à reposição regular dos altos postos das Forças Armadas, quando não em situações excepcionais de crise. Não existe um padrão de acompanhamento e tomada de decisão sobre questões de segurança regularmente apoiado por um staff qualificado.

De maneira pouco estruturada, senão improvisada, a Casa Civil tornou-se, nos últimos anos, a condutora de projetos e relatórios estratégicos de longo prazo. No entanto, a falta de uma estrutura burocrática capaz de articular os demais ministérios torna qualquer coordenação instável e frágil. Pela inconstância nas tarefas e organização da Casa Civil, os projetos e ações interministeriais de caráter estratégico pecam pela falta de capacidade de decisão e avaliação a longo prazo.

Outro problema é a sustentabilidade da política de revitalização da indústria de defesa brasileira, e da política de compras para as Forças Armadas. Isso é particularmente oneroso porque os projetos de aquisição com transferência internacional de tecnologia são complexos, caros e de longa maturação. Por isso, estão sujeitos às variações da saúde econômica do Estado e a cortes em períodos de crise e retração. Como o Brasil é situado numa condição geopolítica livre de grandes ameaças regionais, tais projetos nunca obtêm apoio decidido da classe política ou da opinião pública brasileira. Isto, porém, atrapalha a execução dos planos de inovação militar, que difere da lógica de mercado. Enquanto o Estado tem papel central no desenvolvimento do setor, a lógica de inovação de organizações militares é distinta de corporações capitalistas.

Os Estados têm grande efeito na atuação das empresas de material de defesa. Primeiro, pela necessidade de acordos de cooperação internacional na maioria dos projetos do setor. Em razão da alta complexidade tecnológica e acirrada competição internacional desse mercado, é necessário o envolvimento do Estado para buscar parceiros para transferência e/ou desenvolvimento conjunto de tecnologias, além de viabilizar as empresas em termos produtivos e comerciais. O Estado precisa articular as diferentes políticas do governo, as formas de atuação das empresas do setor no ambiente internacional e os interesses dos parceiros estrangeiros - privados e estatais - envolvidos; observando ainda os regimes internacionais que constroem os atores e acordos de cooperação. Segundo, por meio de contratos de compra de produtos e serviços de material de defesa e políticas setoriais, o Estado é capaz de induzir as empresas a aumentarem sua atuação no setor de defesa. Diferente do contexto da Guerra Fria, hoje são raras as empresas que sobrevivem apenas da venda de material de defesa, e são necessários incentivos e gestão setorial para a organização das interfaces entre as cadeias produtivas civis e de defesa. Por fim, o Estado é a única instância com instrumentos e autoridade para a criação de relacionamentos intra e entre instituições voltadas para a inovação, de maneira a formar um sistema nacional de inovação, o que envolve: a interatividade entre os diversos atores que compõem o setor industrial de defesa, a colaboração em projetos de ciência e tecnologia entre militares, empresários e acadêmicos, e a formação da mão de obra qualificada necessária.

Em países de economia avançada, as dinâmicas de interesses privados de corporações e de mercado são suficientes para atendimento de várias das demandas tecnológicas das áreas de segurança e defesa. Porém, em países com economias menos pujantes (e mesmo em algumas economias avançadas), os custos iniciais, riscos e longos períodos de maturação e retorno tornaram certas empreitadas civis de pesquisa e desenvolvimento inviáveis pela lógica do custo-benefício. Por conta disso, demandaram uma decisão governamental, focada nos benefícios a serem auferidos no longo prazo. A tecnologia nuclear é o caso clássico. Teoricamente muito desenvolvida já na década de 1930, sua experimentação era atrasada pela falta de laboratórios, absurdamente caros. Foi apenas na iminência da Segunda Guerra Mundial e no contexto do Projeto Manhattan que houve a alocação de recursos para a criação de grandes laboratórios nas universidades de Stanford, Princeton e Harvard, a coordenação entre físicos e engenheiros e destes com o alto escalão de decisão política e militar dos Estados Unidos.

A dissociação entre inovação de tecnologia militar e capacitação combatente se deve não só ao fato de que as instituições militares são menos dinâmicas que as corporações empresariais, mas, também, porque uma série contínua de mudanças de bases tecnológicas – armamentos, por exemplo – traz, muitas vezes, mais efeitos negativos do que positivos para a capacidade combatente de uma organização militar. Um processo contínuo de inovação acarreta incertezas em relação à utilidade, à usabilidade e à segurança de um novo armamento, pelo fato de ele não ter sido testado em combate. Pois, resultam na falta de preparo de procedimentos, especializações e competências, sem as quais nenhuma força armada é capaz de operar. Forças armadas operam num ambiente de desgaste, incerteza e perigo. Por isso, suas organizações são repletas de elementos de repetição, redundância,

baixa especialização e alta descentralização. Todas estas são características que comprometem a utilização do conceito de inovação na guerra, tal como este é utilizado na lógica tecnológica do capitalismo.

A expectativa da íntima relação entre defesa, tecnologia e indústria é razoável. No entanto, afirmar que o desenvolvimento tecnológico militar gera sempre desenvolvimento tecnológico industrial expressa mais uma estratégia de comunicação social voltada a angariar apoio aos programas de aquisições do que uma análise realista da evidência empírica. O desenvolvimento tecnológico e industrial militar ou civil é sempre marcado por processos políticos. A criação ou modernização de um setor produtivo ou de uma capacidade combatente seguem decisões de alocação de recursos técnicos, humanos e financeiros escassos.

No caso brasileiro, não existe a expectativa de que o setor privado possa cumprir o papel de indutor da inovação tecnológica militar, e se reconhece a importância de apoio público para o alcance dos estágios necessários de viabilidade militar e comercial das tecnologias de valor estratégico. Seja para induzir essas colaborações, seja para decidir sobre dilemas de alocação de recursos escassos de investimento, é importante que se considere mais ampla e seriamente arranjos de inovação nacional, como os modelos japonês e finlandês, por exemplo. Em ambos os casos, uma estratégia de inovação é prerrogativa do primeiro-ministro, que articula no longo prazo: i) relações de interdependência em setores específicos, entre empresas que criem o ambiente adequado para novas descobertas tecnológicas e vantagens competitivas; ii) incentivos e apoios financeiros para a cooperação entre empresas e universidades para pesquisa de ponta nas áreas específicas e formação de capital humano; e iii) os sistemas nacionais de educação e qualificação profissional para formação contínua da mão de obra qualificada.

No Brasil, existem disposições sobre o Sistema Nacional de Inovação, que por sua vez envolve um Sistema Setorial de Inovação de Defesa. No entanto, a composição e a articulação desses sistemas não são centralizadas nem orientadas pelo governo a ponto de resistir à força dos lobbies, do corporativismo das Forças Armadas e do viés das empresas e das burocracias envolvidas. Na ausência de comando e planejamento de longo prazo, as empreitadas para desenvolver ou alavancar setores estratégicos da indústria brasileira de defesa são temerárias, como se vê nos casos das aeronaves militares e de produtos nucleares, duas áreas nas quais o Brasil busca uma inserção acelerada, queimando etapas cumpridas pela maioria dos demais países. O Brasil ambiciona produzir e exportar produtos nessas áreas de complexidade e valor agregado mais elevados do que os serviços e componentes que ele é incapaz de prover domesticamente, e é obrigado a importar.

## Integrando política externa à segurança e defesa internacionais

A consolidação do Ministério da Defesa durante a administração Lula também foi beneficiada pela criação da Coordenação Geral para Assuntos de Defesa no Ministério de



Relações Exteriores. Esta é vinculada diretamente ao Secretário Geral do ministério e abarca todas as atividades, por critério de exclusão, que não são tratadas pela Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis ou pela Coordenação de Paz e Segurança Internacional. Seu foco está nos acordos internacionais na área de defesa, coordenação das trocas de adidos militares, exercícios militares e promoção e exportação de armamento pelo Brasil a outros países. A partir de 2013, ela também acompanhou as iniciativas de relançamento do ZOPACAS. Essa instância não tem atribuições de planejamento e avaliação.

Por exemplo, a Coordenação teve papel importante em assessorar a atuação brasileira de colaboração antipirataria no Golfo da Guiné. No entanto, essa atuação é pontual e desconectada com as oportunidades e acontecimentos nas Áfricas Ocidental e Meridional que não envolvam a presença de oficiais militares brasileiros. Portanto, a chancelaria brasileira não monitora, nem é proativa nessas regiões. Por exemplo, ela tem pouca atuação junto às iniciativas da África do Sul, concorrentes da ZOPACAS, para o Atlântico Sul. Os acordos de cooperação em segurança e defesa com Cabo Verde, Namíbia e Angola foram fruto de convites destes países, e não de uma iniciativa brasileira. O Itamaraty poderia ter um papel mais ousado na expansão desses acordos para outros países e regiões.

Isso poderia avançar ainda mais se envolvesse instituições superiores de educação militar e universidades civis na elaboração de cenários e modelos dessas agendas de cooperação, e mais ainda, se estas atuassem como contatos iniciais e facilitadores entre o Brasil e os demais países. Neste sentido, as redes de pesquisa e educação em defesa já existentes no Brasil mediante os editais Pró-Defesa e Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional poderiam ter um papel na criação de um ambiente propício e inicial para esse tipo de cooperação internacional.

## Recomendações

O incremento da governança das regiões de fronteira é urgente, pois se percebe uma ambiguidade nas políticas brasileiras. Por um lado, o país empreende iniciativas para fomentar a integração regional - o que refletiria um projeto de Brasília para a região, consolidando sua liderança na América do Sul. Por outro lado, a liderança brasileira ainda se mostra claudicante para consolidar o país como fiador do processo de integração no subcontinente, acima de tudo em temas de segurança e defesa.

Uma política de segurança de fronteira deve levar em conta os padrões de interdependência dos problemas de segurança que afetam estas zonas, uma vez que o crescimento da circulação internacional a partir das últimas décadas do século 20 trouxe consigo uma sensação de insegurança para as sociedades, especialmente no que tange à porosidade das fronteiras. Neste sentido, é possível argumentar que as novas ameaças à segurança, em um processo de integração, transcendem as fronteiras dos Estados e, em certas ocasiões, ultrapassam sua capacidade de reagir individualmente, criando a necessidade de ações colaborativas. A UNASUL e seu Conselho de Defesa Sul-Americano têm papel

fundamental em minimizar impressões imperialistas que os demais países possam ainda ter e, assim, focar-se em medidas multilaterais positivas. Entre elas, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) está em estágio inicial de desenvolvimento e pode ser utilizado para a cooperação e o estabelecimento de laços de confiança com os países vizinhos. Não se pode replicar os erros do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), como um benefício isolado e desamparado de arranjos de colaboração com os demais países amazônicos. Em primeiro lugar, porque ondas eletromagnéticas invariavelmente tendem a violar limites fronteiriços, já que se estendem por todo o ambiente até serem refletidas de volta, além do fato de que um monitoramento eficaz deve detectar ameaças para além da fronteira. Segundo, no combate a ameaças transnacionais e não-estatais, esses sistemas são um bem público regional e podem funcionar como um recurso de barganha e influência.

Outra lição a ser aprendida com o SIVAM é em relação à sua contraparte de ação pública, o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Neste caso, um problema inerente de sua concepção era a falta de uma arquitetura institucional que, a partir dos dados coletados do SIVAM, geraria ou alimentaria ações das várias agências relacionadas a políticas públicas na região amazônica, como aquelas conduzidas pelas Forças Armadas, Polícia Federal, FUNAI, entre outras.

Essa arquitetura talvez seja o principal desafio institucional de qualquer sistema de vigilância de fronteiras e de qualquer proposta de colaboração multi-estatal. Isto porque impõe um dilema constante no uso inteligente de informações entre um recurso soberano nacional e um bem para colaboração multilateral. Por conseguinte, confirma-se que tão importante quanto o aparato tecnológico que se configura para as atividades de vigilância de fronteira é o desenvolvimento de recursos humanos e bases institucionais, e todos estes componentes devem ser orientados politicamente para a maximização de suas utilidades.

No médio prazo, recomenda-se que o Brasil estabeleça um conselho deliberativo que cumpra de maneira continuada e qualificada todos os estágios de planejamento de assuntos estratégicos do país. Ele deve ser capaz de consideração e decisão sobre aspectos civis e militares de áreas estratégicas, que apenas podem ser resolvidas por uma deliberação política, e não técnica ou burocrática.

Em primeiro lugar, este órgão deve orientar as áreas de sobreposição e estratégicas que demandam coordenação entre os ministérios de Relações Exteriores, Defesa, Fazenda, Planejamento, Justiça, entre outros. Por isso, não pode ser limitado às interações dos departamentos subalternos na condução de agendas já em andamento. É necessário um maior grau de avaliação política, além de procedimentos regulares aplicados às questões da inserção brasileira em segurança internacional. Principalmente, porque a condição geopolítica segura e estável do Brasil permite que este tenha uma atuação em maior sintonia com os demais interesses diplomáticos e econômicos. No entanto, os meandros técnicos das atividades correlatas e as estruturas burocráticas existentes criaram demasiado

insulamento e especialização, com resultados de ineficácia e desarticulação. Por isso, há perda de oportunidades por falta de propostas e de continuidade quando elas são apresentadas.

Recomenda-se que a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) ganhe um corpo mais efetivo e estruturado no âmbito da Casa Civil. Neste âmbito, ela deve amparar e subsidiar um Conselho de Planejamento Nacional que abarque como subsetores áreas necessariamente interministeriais e estratégicas - como, por exemplo, o Sistema Nacional de Inovação. Em todos os casos, haveria representação, interface e participação dos ministérios de Relações Exteriores e Defesa e demais ministérios que tratam das políticas estruturais do país. O envolvimento de diplomatas e oficiais militares nesse nível de deliberação facilitaria os trâmites e qualificaria a articulação necessária entre eles e destes com os demais setores do Estado a nível ministerial.

Em segundo lugar, um conselho de planejamento nacional deve ser capaz de conduzir todas as etapas de um planejamento: a formulação de cenários e planos, o acompanhamento de projetos, avaliação e atualização dos projetos e iniciativas. Para isso, ele deve contar com uma equipe permanente e não realocada ou de alguma maneira vinculada aos quadros do Itamaraty e às Forças Armadas. Deste modo, a SAE surgiria como instância adequada para a função, pois ao ser encarregada da secretaria executiva do Conselho, ela se beneficiaria da posição destacada que a Casa Civil auferiu nos últimos mandatos. Ela também se beneficiaria da equipe de gestores e técnicos que já possui, mas que pode ser melhor qualificada com um arranjo mais claro, permanente e bem orientado de suas atribuições e daquelas do Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada (IPEA), que lhe é subordinado. Há alguns anos o IPEA atua como centro de referência de relatórios e planos nas várias áreas que tratamos aqui. No entanto, existe ainda grande carência na vinculação e orientação de suas atividades a deliberações e ações executivas.

Assim, a SAE teria, na execução das deliberações do Conselho e apoiada por seu corpo de analistas e técnicos, legitimidade e qualificação para articular as diversas iniciativas entre a diplomacia e as Forças Armadas brasileiras, incluindo a gestão de fronteiras, que urge desta articulação. Por fim, sua posição destacada do Itamaraty e do Ministério da Defesa e vinculada à Casa Civil lhe daria melhores condições para a atualização, avaliação e reorientação dessas iniciativas.



*João Augusto de Castro Neves* é doutor pela Universidade de São Paulo (USP) e diretor para a América Latina da Consultoria Eurasia Group.

@BrazilPolitics

# 6

## Política externa brasileira e a nova geopolítica da energia

João Augusto de Castro Neves

Se existe uma lição para quem acompanha o noticiário global, é que tudo pode mudar de forma repentina. Uma guerra, um ataque terrorista, uma pandemia, um acidente ou mesmo um comentário infeliz podem alterar o status quo e dar contornos até então imprevisíveis às relações internacionais. Na área energética não é diferente. O mercado de petróleo, por exemplo, é frequentemente afetado por conflitos e pelas principais economias. Menos óbvio, porém bastante relevante para o setor, é o impacto da deterioração do meio ambiente e o surgimento de novas tecnologias limpas, que podem alterar de forma rápida e profunda a dinâmica de um mercado que muitos veem como crucial e perene para o desenvolvimento econômico.

Para a política externa brasileira, portanto, o desafio é compatibilizar objetivos muitas vezes permanentes, como garantir a defesa do interesse nacional, a um contexto global em constante mutação. Afinal, uma mesma ação que ontem era boa ao país, hoje pode não ser mais. Para explorar os possíveis caminhos a serem seguidos pela diplomacia do país na área energética, portanto, este capítulo examinará os antecedentes da cooperação energética internacional, avaliará seus principais resultados, mapeará desafios globais e de política interna brasileira na matéria e, finalmente, proporrá caminhos a serem seguidos.

## Antecedentes

A questão energética é um item crucial na agenda da política externa brasileira, em função da crescente demanda gerada pela economia nacional. Além de facilitar a provisão de energia para a indústria, a diplomacia energética cumpre um papel estratégico relevante no entorno geográfico, diluindo rivalidades históricas e edificando os alicerces de um projeto de integração regional no qual um dos principais objetivos é garantir acesso previsível a fontes de energia barata.

Este processo não é novo. As negociações com os vizinhos da Bacia do Prata no decorrer das décadas de 1970 e 1980, por exemplo, resultaram na construção de Itaipu, maior hidrelétrica do mundo à época, fonte de parcela significativa da eletricidade consumida no Brasil e de boa parte das receitas do orçamento paraguaio. Naquele período também teve início a cooperação entre Argentina e Brasil em matéria de energia nuclear, uma iniciativa que construiu confiança entre dois antigos rivais, permitindo-lhes viabilizar o que viria a ser a principal aposta regional brasileira do último quarto de século: o Mercosul. Na década de 1990, a diplomacia energética estabeleceu os fundamentos para a construção de um gasoduto com a Bolívia, hoje fonte indispensável de energia para o ABC paulista. O mesmo vale para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), uma aposta para facilitar a integração física entre o Brasil e o resto da América do Sul por meio de investimento maciço em grandes obras de produção de energia.

Além de garantir o compartilhamento de recursos naturais e fomentar a aproximação entre os países, outro aspecto importante—porém menos discutido—da diplomacia energética nas últimas décadas foi a promoção dos interesses do capital brasileiro na região. Por trás de projetos vultosos de infraestrutura estavam os principais representantes do capitalismo brasileiro, como as estatais Petrobras e Eletrobras, e um conglomerado de grandes empreiteiras nacionais, com o suporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O resultado disso foi que, nos últimos anos, tanto a Petrobras<sup>1</sup> como a Eletrobras<sup>2</sup> ampliaram significativamente seus investimentos externos, principalmente por meio da compra de ativos na América do Sul e, em menor escala, na África e América Central. Esse projeto de internacionalização, contudo, tem sofrido reveses<sup>3</sup> diante das dificuldades financeiras enfrentadas recentemente por ambas empresas.

Na última década, a política exterior energética do Brasil ganhou uma dimensão marcadamente mais global e complexa. De um lado, o agravamento do processo de mudança climática elevou a importância das negociações de acordos ambientais e fomentou

<sup>1</sup> DALLA COSTA, Armando. A trajetória de internacionalização da Petrobras na indústria de petróleo e derivados. *História Econômica & História de Empresas*. V. 12, n. 1, 2009.

<sup>2</sup> Eletrobras mantém meta de aplicar 10% do investimento no exterior. *Valor Econômico*. 3 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/2643256/eletrobras-mantem-meta-de-aplicar-10-do-investimento-no-externo>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>3</sup> Eletrobras reduz projetos internacionais por aperto financeiro. *G1*. 21 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/2015/10/eletrobras-reduz-projetos-internacionais-por-aperto-financeiro.html>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

a cooperação tecnológica na área de energias renováveis, principalmente em biomassa, criando oportunidades para a internacionalização do programa nacional do álcool (Pró-Álcool), ou a chamada diplomacia do etanol. De outro, as descobertas de vastas reservas de petróleo e gás na plataforma continental colocaram o país numa situação de destaque — e, conseqüentemente, de crescente competição — entre as principais potências energéticas mundiais. Houve, também, um crescente interesse do governo brasileiro em retomar o programa nuclear.

## Avaliação

De modo geral, a diplomacia energética brasileira nas últimas décadas teve um saldo positivo. Os muitos êxitos alcançados, contudo, não anulam eventuais erros ou omissões. Dessa forma, é de suma importância que se faça uma avaliação dos sucessos e fracassos da diplomacia energética dos últimos anos que, além de identificar os objetivos da política exterior, atente não apenas para os resultados concretos, mas também para os processos implementados.

De forma simples, podemos condensar em três os principais objetivos de uma política externa: i) garantir o interesse ou a segurança nacional; ii) contribuir com o desenvolvimento econômico, a geração de riqueza, a melhora do bem-estar da população; iii) promover valores morais. É possível enxergar claramente o papel que cada um deles possui na estratégia brasileira de energia.

De uma forma geral, a diplomacia energética do Brasil desempenhou papel importante para a estabilidade regional. As referidas negociações que deram origem à usina de Itaipu e ao acordo nuclear com a Argentina não apenas garantiram ao Brasil maiores níveis de segurança energética, mas ajudaram também a amainar rivalidades e a promover uma inédita aproximação que culminou no MERCOSUL. Apesar das deficiências, o bloco sul-americano produziu um inegável arcabouço institucional de confiança na região, reduzindo, portanto, possíveis fontes de ameaça à soberania brasileira.

Por extensão, o êxito da política exterior de energia ajudou a projetar mais poder do Brasil na região. Como muitos dos referidos projetos dependiam fundamentalmente do capital e da expertise brasileiros, criou-se uma situação de quase-dependência de alguns vizinhos com o Brasil. Não raro, a influência das decisões de Brasília sobre os rumos da vizinhança era palpável, vide os casos do Paraguai (Itaipu) e da Bolívia (Gasbol), por exemplo.

Apesar dos avanços quanto à estabilidade e à projeção de poder regional do Brasil, um problema que vem ganhando dimensão é o da assimetria. Embora seja baixa a probabilidade de a insatisfação de alguns países vizinhos com o que pode ser interpretado como uma hegemonia brasileira se traduza em uma ameaça real à soberania nacional, o desequilíbrio de forças pode gerar alguns riscos para o país. Acordos vistos como injustos podem dar margem a políticas populistas e “antibrasileiras” na vizinhança, colocando

em risco não apenas os ativos brasileiros em alguns desses países, mas também prejudicando o acesso a recursos naturais de suma importância para a segurança nacional. Com o Paraguai, por exemplo, essa insatisfação se traduziu em tentativas recorrentes<sup>4</sup> do país guarani de renegociar os termos do Tratado de Itaipu, principalmente os relativos ao preço da energia vendida ao Brasil e aos prazos de amortização da dívida decorrente da construção da usina. Já com a Bolívia, as divergências foram além dos preços quando, em 2006, o governo em La Paz decidiu nacionalizar os ativos da Petrobras<sup>5</sup> naquele país. Ao lidar com ambos os casos, o governo em Brasília parece ter optado por soluções parciais ou mesmo improvisadas, que além de não eliminarem plenamente as fontes de riscos e as incertezas, podem ainda incorrer custos adicionais ao país, como a elevação das tarifas de energia ou na forma de investimentos de retorno duvidoso ou mesmo a fundo perdido<sup>6</sup>.

A política exterior brasileira ajudou a promover o acesso a recursos naturais disponíveis em faixas de fronteira ou mesmo em países vizinhos. Além contribuir com a segurança energética do país, alguns acordos foram cruciais para suprir as demandas da indústria e da população brasileiras, contribuindo para o desenvolvimento econômico do país. Desde 2000, por exemplo, a fatia de gás natural na matriz energética brasileira mais do que dobrou (de 5% para mais de 10%), ajudando, inclusive, a compensar o crescimento mais lento da oferta de energia hidrelétrica. Em 2014, importações de gás da Bolívia correspondiam a cerca de 25% da oferta total de gás natural no país. A eficácia de alguns acordos, contudo, pode ser questionada quando o Brasil por vezes é obrigado a comprar energia mesmo quando não há demanda interna relevante, como parece ter sido o caso do acordo com a Bolívia em alguns períodos. Ademais, sem um mecanismo de mercado para estabelecer os preços praticados, a relação comercial — quando não a renovação dos próprios tratados — fica vulnerável à pressão política<sup>7</sup> dos governos de plantão. Aliás, apesar do provável aumento da produção de gás associado<sup>8</sup> ao Pré-sal brasileiro nos próximos anos, o Brasil continuará precisando recorrer a importações de gás (da Bolívia e GNL) para suprir uma demanda também crescente, o que exigirá uma renegociação do acordo com La Paz, que expira em 2019, em termos que sejam vantajosos para ambos os países.

Em relação à promoção do capital brasileiro no exterior, o resultado é variável. Por um lado, o Estado foi competente ao incentivar a internacionalização de algumas empresas,

<sup>4</sup> BLANCO, Luis F. O Novo Acordo Brasil-Paraguai e a Renegociação do Tratado de Itaipu: Enfim uma postura de liderança sub-regional? Fundação Konrad Adenauer, agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/17309/>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>5</sup> Bolívia ocupa Petrobras e nacionaliza exploração de petróleo e gás. *Folha de S. Paulo*. 1º de maio de 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95508.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>6</sup> Brasil doará linha de transmissão ao Paraguai. *Opinião e Notícia*. 27 de julho de 2009. Disponível em: <<http://opinioenoticia.com.br/sem-categoria/com-acordo-brasil-doara-linha-de-transmissao-ao-paraguai/>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>7</sup> Bolívia quer 78% de aumento no preço. *Valor Econômico*. 3 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4340170/bolivia-quer-78-de-aumento-no-preco>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>8</sup> ERNST & YOUNG. Desenvolvimento do gás natural no Brasil. Disponível em: <[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_Desenvolvimento\\_do\\_gas\\_natural\\_no\\_Brasil/\\$FILE/Estudo\\_Gas\\_Web.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Desenvolvimento_do_gas_natural_no_Brasil/$FILE/Estudo_Gas_Web.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.



estatais e privadas, com ajuda de financiamento do BNDES. A tarefa, contudo, ficou incompleta. Apesar do apoio político e mesmo financeiro, ficou faltando um arcabouço institucional e legal mais amplo para proteger os investimentos de empresas brasileiras no exterior. Os poucos acordos bilaterais de proteção de investimento que foram assinados pelo Brasil desde os anos 90<sup>9</sup>, por exemplo, ainda não foram ratificados (na América Latina, foram três em 2015: México, Colômbia e Chile). Já os atuais mecanismos de facilitação do comércio regional, como o Convênio de Pagamento e Créditos Recíprocos (CCR)<sup>10</sup>, são importantes, mas além de poderem ser aperfeiçoados, o fato de dependerem dos tesouros nacionais/bancos centrais pode limitar sua expansão. Rupturas contratuais ou a expropriação de ativos, como foi o caso da Petrobrás na Bolívia, ou mesmo a disputa política envolvendo operação do BNDES no Equador<sup>11</sup>, são alguns dos exemplos de riscos aos quais o capital brasileiro — privado e público — está exposto quando inexistem garantias jurídicas mais estáveis.

Já o papel desempenhado pela política externa brasileira para atrair investimentos estrangeiros para o setor energético tem sido mais tímido. Apesar da abertura bem-sucedida do setor do petróleo nos anos 1990 e do desenvolvimento do setor de bioenergia, os avanços obtidos pela diplomacia brasileira no sentido de garantir maior cooperação e investimento estrangeiro foram limitados. Após a descoberta do Pré-sal em 2007, por exemplo, a decisão de alterar o marco regulatório do setor acabou gerando uma quase paralisia<sup>12</sup>. O país, aliás, ficou quase cinco anos sem promover uma rodada de licitação de petróleo e gás (de 2008 a 2013). Já na área de biocombustíveis, um memorando de entendimento<sup>13</sup> assinado com os Estados Unidos em 2007 não apenas não avançou o projeto de transformar o etanol numa *commodity* como também não evitou uma crise no setor de etanol brasileiro, que enfrentou a uma queda dos investimentos e uma quase estagnação<sup>14</sup> da produção e da exportação nos últimos anos.

De uma maneira geral, a falta de planejamento adequado ou a propensão de Brasília ao protecionismo — ou mesmo ao dirigismo — reduziram o escopo de ação da diplomacia brasileira na área energética. Com o intuito de atrair investimentos para desenvolver a indústria nacional de petróleo, por exemplo, o governo estabeleceu regras de conteúdo

<sup>9</sup> INVESTMENT POLICY HUB. International Investment Agreements Navigator. Disponível em: <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/27#iialInnerMenu>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>10</sup> ALADI. Discurso do Representante Permanente junto à ALADI e ao MERCOSUL, Embaixador Regis Arslanian, no XV Conselho de Ministros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/discursos.nsf/vwdiscursosweb/DD8A4FFDDA60D8E3032575AC0045597D>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>11</sup> PONTES NEWS ARCHIVE. Equador questiona dívida com BNDES. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/equador-questiona-d%C3%ADvida-com-bndes>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>12</sup> Petroleiras foram contra novas regras para Pré-sal. *Folha de S. Paulo*. 13 de dezembro de 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1312201002.htm>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>13</sup> PONTES NEWS ARCHIVE. Brasil e EUA concluem Acordo sobre biocombustíveis e deixam tarifas de fora. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/brasil-e-eua-concluem-acordo-sobre-biocombust%C3%ADveis-e-deixam-tarifas-de-fora>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>14</sup> RENEWABLE FUELS ASSOCIATION. Industry Statistics. Disponível em: <<http://ethanolrfa.org/resources/industry/statistics/#1454099788442-e48b2782-ea53>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

local consideradas muito ambiciosas, que acabaram elevando custos, adiando a produção e afugentando investimentos. Embora a norma de conteúdo local não seja um problema em si, sua implementação exige gradualismo e flexibilidade<sup>15</sup> para corrigir eventuais distorções. Já anos de políticas de subvenção dos preços da gasolina<sup>16</sup> — para manter a inflação sob controle — reduziram enormemente a competitividade do etanol no mercado doméstico de combustíveis, afetando a rentabilidade do setor e causando uma redução nos níveis de investimento.

Embora a relação entre a questão energética e a promoção de valores morais seja um tanto indireta, é possível aqui identificar dois pontos de atrito para a política externa brasileira. O primeiro se refere à questão ambiental. Sem dúvida, houve avanços recentemente tanto no grau de comprometimento do país nas negociações internacionais de temas ambientais<sup>17</sup> bem como no aumento da geração de energia limpa, principalmente de fonte eólica<sup>18</sup>. Mas em um contexto de agravamento do processo de mudança climática, parece um contrassenso a prioridade declarada do governo brasileiro, nos últimos anos, em colocar o desenvolvimento do petróleo Pré-sal como prioridade de política energética. Trata-se de uma aposta numa agenda energética do século XX em pleno século XXI. Essa ênfase, aliás, foi um dos fatores responsáveis pelo quase desaparecimento de uma fonte até então promissora de *soft power* do Brasil nos últimos anos: a diplomacia do etanol. Cabe mencionar, também, a crescente preocupação da comunidade internacional<sup>19</sup> com o possível impacto do desenvolvimento de biocombustíveis na segurança alimentar, questão que tem merecido pouca atenção da diplomacia brasileira.

O segundo ponto é a questão da corrupção. A maioria dos projetos regionais de energia levados a cabo pelo Brasil nas últimas décadas se caracterizou por uma participação limitada a grandes empresas, estatais ou privadas. Essa concentração, por vezes, reduziu o grau de transparência das decisões e do acompanhamento dos projetos e, não raro, fomentou comportamentos cartelizados, o que muitas vezes deu margem a acordos pouco vantajosos ou mesmo ao surgimento de esquemas de corrupção dentro e fora do país. O escândalo proveniente da operação Lava Jato, cujo foco é o setor energético, é o mais recente exemplo desse problema. A ausência — ou a não ratificação — de mecanismos de cooperação jurídica internacional mais eficazes e os poucos instrumentos regionais ou

<sup>15</sup> Decreto do governo facilita regra de conteúdo local de petróleo. *Valor Econômico*. 18 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4396662/decreto-do-governo-facilita-regra-de-conteudo-local-de-petroleo>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>16</sup> ALMEIDA, Edmar L. F.; OLIVEIRA, Patricia V.; LOSEKANN, Luciano. Impactos da contenção dos preços de combustíveis no Brasil e opções de mecanismos de precificação. *Revista de Economia Política*. V. 35, n.3, p.531-556, 2015.

<sup>17</sup> Adesão do Brasil a Acordo de Paris passa no Senado e segue para sanção. *Folha de S. Paulo*. 11 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/08/1801756-adesao-do-brasil-a-acordo-de-paris-passa-no-senado-e-segue-para-sancao.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>18</sup> Brazil's Clean-Energy Boom Running Out of Steam. *Bloomberg*. 2 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-03-03/brazil-s-clean-energy-boom-running-out-of-steam>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>19</sup> FAO. Biofuels and Food Security: A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition. Junho de 2013. Disponível em: <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/hlpe/hlpe\\_documents/HLPE\\_Reports/HLPE-Report-5\\_Biofuels\\_and\\_food\\_security.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-5_Biofuels_and_food_security.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

bilaterais de fiscalização abriram espaço para a internacionalização de esquemas de corrupção até então restritos ao território nacional. Há anos são os grandes conglomerados de construção os principais doadores para campanhas eleitorais no Brasil. Com o apoio financeiro e diplomático do governo brasileiro, a internacionalização desses grupos ampliou as oportunidades<sup>20</sup> de corrupção, que, de acordo com as investigações em curso, geralmente resultavam em fraudes de licitações e contratos superfaturados em troca de financiamento político-eleitoral, dentro e fora do Brasil.

## Possíveis desafios globais e domésticos

Para ajustar os principais objetivos a serem perseguidos pela política externa energética do país, é necessário antever quais serão alguns dos prováveis desafios, domésticos, regionais e globais<sup>21</sup>, que delinearão o espaço de atuação do governo brasileiro, dentro e fora do país, no decorrer da próxima década.

O mercado internacional de energia vem passando por profundas mudanças nos últimos anos. Além da evolução da tecnologia de energias limpas, novas descobertas de reservas de hidrocarboneto e o aumento exponencial da produção do gás de xisto e do petróleo não convencional têm empurrado os preços internacionais do petróleo para patamares mais baixos. Nos próximos anos, essa dinâmica deve continuar, principalmente se a economia mundial — e a chinesa — se mantiverem em um ritmo moderado de expansão. Consequentemente, a competição entre estados produtores de petróleo para atrair mais investimentos para o setor tende a se acirrar. Nesse cenário, a noção de que o petróleo do Pré-sal é um “bilhete de loteria” é equivocada e perigosa. Apesar de ser um player em ascensão no mercado global de energia, o Brasil poderá enfrentar um cenário muito mais competitivo, tanto para atrair os investimentos necessários para explorar esse recurso em potencial, como para garantir mercado para essa produção. Se Brasília continuar a enxergar o Pré-sal como um bilhete de loteria, deveria ao menos perceber que há um prazo de validade para esse “prêmio” ser utilizado eficientemente.

Além disso, o agravamento dos efeitos da poluição e do uso desenfreado de recursos naturais elevarão a pressão sobre a comunidade internacional para impor regras mais rígidas de respeito ao meio ambiente. A deterioração do meio ambiente também aumentará a importância de se compatibilizar uma demanda crescente por energia derivada de biomassa com a demanda também crescente por água e alimentos, sem que uma afete a outra. Um cenário de agravamento da crise ambiental enfraquecerá um dos princípios que norteiam a diplomacia brasileira — e a de outros países em desenvolvimento — nas negociações ambientais, o das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, elevando a pressão sobre o país para que adote metas obrigatórias mais ambiciosas, possivelmente

<sup>20</sup> Lava Jato ganha alcance internacional com João Santana e Odebrecht. El País. 27 de fevereiro de 2016. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/26/politica/1456517201\\_178396.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/02/26/politica/1456517201_178396.html)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>21</sup> NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. Global Trends 2030: Alternative Worlds. Disponível em: <<https://global-trends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

impactando a política nacional de energia de duas maneiras. A primeira seria de uma eventual limitação ao uso de fontes poluentes de energia, como o petróleo, o que poderia tornar proibitivo o custo de desenvolvimento do setor. O segundo impacto se daria ao exacerbar possíveis externalidades negativas do desenvolvimento de algumas energias renováveis, como a hídrica e a biomassa. Enquanto a aposta brasileira em fontes hídricas começa a encontrar algumas limitações por causa de mudanças climáticas (estiagem) ou de normas ambientais mais rígidas (usinas a fio d'água, sem reservatório), o desenvolvimento desenfreado de biomassa poderá impactar o setor agrícola, com efeitos nos níveis de segurança alimentar.

Os dois primeiros desafios (a mudança na geopolítica do petróleo e a deterioração do meio ambiente) poderão acarretar mudanças bruscas no mercado de energia global. Frequentemente impactado por conflitos em regiões produtoras ou por graves crises econômicas, o mercado de energia também poderá sofrer os efeitos da (r)evolução tecnológica. Essa dinâmica poderá acelerar o ritmo de obsolescência das fontes tradicionais — e poluentes — de energia. Apesar do efeito positivo do ponto de vista ambiental, uma ruptura repentina de um mercado tradicional e o surgimento de outro poderá provocar desequilíbrios econômicos e geopolíticos relevantes num futuro próximo. Nesse cenário, que alguns chamam de terceira revolução industrial<sup>22</sup>, o centro gravitacional do poder energético global deverá migrar dos países ricos em recursos naturais para aqueles que têm investido pesadamente em inovação de tecnologias limpas. Um risco dessa mudança na geografia energética global poderia ser a restrição ao acesso a essas novas tecnologias (há risco de surgir uma espécie de OPEP de energia limpa?).

Do ponto de vista da estratégia regional, a insatisfação crescente de alguns países vizinhos com o Brasil, principalmente no que se refere a acordos de energia vistos como desvantajosos, poderá gerar alguns desafios mais imediatos para o governo brasileiro. Mais especificamente, a renovação dos acordos do gás natural com a Bolívia, em 2019, e da hidrelétrica de Itaipu com o Paraguai, em 2023, poderá acarretar custos adicionais ao consumidor-contribuinte brasileiro. Além de ajudar a garantir a segurança energética do país, a manutenção desses acordos contribui para dinamizar as relações econômicas e para elevar os níveis de cooperação internacional. Apesar de o provável aumento da produção doméstica de energia (principalmente decorrente do desenvolvimento do Pré-sal) servir para elevar o poder de barganha do Brasil nessas negociações de renovação, o desafio de Brasília será o de conciliar essa posição relativamente mais favorável com uma postura que não gere insatisfação nos países vizinhos. Um arcabouço institucional que estabeleça regras de ajuste de preços além de um mecanismo permanente (bilateral ou regional) de solução de controvérsias pode servir para amainar desconfiças.

Em relação às questões domésticas, há três pontos centrais que devem ser considerados. Primeiro, o agravamento da crise fiscal de natureza estrutural tornará os recursos públicos mais escassos, o que acarretará em um papel mais limitado do BNDES como fonte de

<sup>22</sup> The third industrial revolution. *The Economist*. 21 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/21553017>>. Acesso em 8 de setembro de 2016.

financiamento e das empresas estatais como fonte de investimentos. A redução das operações do BNDES demandará o desenvolvimento de um mercado de capitais com a participação de mais agentes privados de financiamento. Já o próprio plano de venda de ativos da Petrobras e da Eletrobras deverá provocar uma abertura de alguns setores para investidores privados e estrangeiros, afetando, inclusive, a renegociação de alguns acordos internacionais<sup>23</sup> atualmente em vigor. Dessa forma, haverá uma importância renovada das agências reguladoras e do setor privado nacional e estrangeiro para manter ou elevar o nível de investimento no setor energético. Na última década, muitas agências reguladoras, boa parte criada na década de 1990, passaram por um processo de esvaziamento de recursos ou de aparelhamento político, o que na prática transferiu parcela significativa das atividades regulatórias para os ministérios. Atualmente, discute-se um anteprojeto de lei que visa a fortalecer essas agências, garantindo-lhes mais recursos e maior autonomia operacional. Um importante setor da economia brasileira, o de mineração, sequer conta com uma agência reguladora, situação que deverá ser sanada com a aprovação do novo código de mineração que se encontra no Congresso.

Segundo, escândalos expressivos de corrupção já alteraram a relação público-privado e exigirão, doravante, marcos regulatórios mais transparentes e que garantam a confiabilidade entre os agentes econômicos públicos e privados. Decisões de investir em projetos de retorno duvidoso ou em países considerados imprevisíveis ou violadores de direitos humanos também passarão por maior escrutínio. Ademais, países com regras rígidas de combate à corrupção podem se tornar obstáculos efetivos a investimentos futuros — ou mesmo existentes — de empresas envolvidas em escândalos. Mas haverá também um efeito indireto nos cálculos de investimento das empresas. O rombo financeiro causado por esses escândalos tem demandando uma estratégia agressiva de desalavancagem que, frequentemente, resulta na redução das operações internacionais de algumas empresas<sup>24</sup>. No caso da Petrobras, além da venda de ativos no exterior, houve até uma decisão de reduzir a importância da área internacional no organograma da própria empresa.

Por fim, deve entrar neste cálculo a ampliação da classe média e do consumo. A mudança demográfica pela qual o Brasil vem passando, mesmo com a recente recessão, exigirá nos próximos anos um aumento expressivo de investimento — público e privado — em capacidade geradora, transmissora e distribuidora para sustentar uma expansão contínua da oferta de energia barata. O aumento de demanda por mais recursos naturais poderá, contudo, gerar uma tensão entre a demanda por comida e água e a demanda por energia (segurança alimentar versus segurança energética). Este processo deverá colocar sob foco a questão da competitividade da economia brasileira, da capacidade de prover bens e serviços de qualidade a custos razoáveis. De uma maneira mais geral, fomentará o debate acerca do grau de abertura da economia brasileira a fluxos comerciais e de investimentos.

<sup>23</sup> Negociação de acordo de gás com a Bolívia deixa Petrobras de lado. *O Globo*. 6 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/negociacao-de-acordo-de-gas-com-bolivia-deixa-petrobras-de-lado-18612765>>. Acesso em 8 de setembro de 2016.

<sup>24</sup> Eletrobras decide deixar sociedade na CHC após negócio com Nicarágua. *Valor Econômico*. 25 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4645785/eletrobras-decide-deixar-sociedade-na-chc-apos-negocio-com-nicaragua>>. Acesso em 8 de setembro de 2016.

## Recomendações

O Brasil precisa diversificar e equilibrar sua atuação internacional. A diplomacia energética deve explorar simultaneamente o desenvolvimento de fontes distintas de energia. O desenvolvimento dos recursos energéticos tradicionais (petróleo), por exemplo, não deve desviar o foco do governo brasileiro em energias limpas. Além do benefício ao meio ambiente, essa diversificação reduzirá a vulnerabilidade da economia brasileira às eventuais volatilidades do mercado global de energia. Deve-se, em suma, resolver a tensão entre a ênfase no desenvolvimento do Pré-sal e o compromisso com energias limpas e renováveis. É essencial que se faça, portanto, uma análise contínua de como riscos geopolíticos e evolução tecnológica poderão afetar a geopolítica de energia nos próximos anos. Esse esforço deve resultar numa agenda estratégica de longo prazo (um livro branco de cooperação energética) que sirva de parâmetro para a diplomacia brasileira. Essa agenda, que poderia ficar a cargo de um novo Conselho Estratégico, avaliaria os riscos e oportunidades do desenvolvimento de cada fonte energética, propondo sugestões para mitigar riscos e potencializar as vantagens comparadas do país.

Sem abrir mão do desenvolvimento do petróleo no curto e no médio prazos, a cooperação internacional nos próximos anos deverá, cada vez mais, estar voltada para o desenvolvimento de tecnologias limpas e para a formação de uma economia verde. A diplomacia brasileira desempenhará um papel chave para atrair investimentos em inovação, que poderão gerar uma revolução energética em um futuro próximo. Diante da possibilidade de uma revolução tecnológica na geração de energia limpa, o Brasil tem de garantir acesso a essas novas tecnologias, seja por meio da atração de investimentos de ponta, seja por meio de acordos de cooperação internacional. De uma forma mais abrangente, isso demandará uma postura mais aberta ao mundo, integrando a economia do país às novas cadeias globais de produção. Para tanto, um passo fundamental é atualizar a agenda comercial do Brasil, buscando mais e melhores acordos de livre comércio, que incentivem a inovação tecnológica por meio do estabelecimento de regras de investimento, propriedade intelectual, abertura de compras governamentais etc. A adesão à OCDE poderá abrir portas para aprofundar a relação com países que estarão na linha de frente da revolução verde, como Alemanha e Estados Unidos. A criação de um foro de energia limpa no âmbito dos BRICS viabilizará uma cooperação maior com a China, que tem ampliado enormemente os investimentos em energia solar. Algo semelhante pode ser feito também no âmbito da UNASUL, com um foro que estimule os investimentos em energias limpas.

Finalmente, será necessário redimensionar o papel dos atores estatais na diplomacia energética. A crise econômica e fiscal e o plano de venda de ativos das estatais reduziram o papel do estado em alguns setores e darão espaço para a entrada de novos *players* no mercado energético nacional. O papel da diplomacia brasileira será o de incluir esses novos atores na cooperação energética, aproximando os eventuais acordos à dinâmica do mercado, com a devida regulamentação e transparência. Para tanto, é preciso desenvolver uma agenda estratégica de longo prazo e reduzir o grau de fragmentação entre as várias agências existentes no processo decisório. No âmbito nacional, um Conselho Estratégico

vinculado ao Planalto servirá para coordenar a atuação dos agentes estatais relevantes no setor (ministérios de Energia, Relações Exteriores, Desenvolvimento, Agricultura, Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, BNDES, Petrobras, Eletrobras etc.), possivelmente contando com a participação de representantes do setor privado. Regionalmente, criar um foro multilateral no âmbito da UNASUL.

A cooperação energética regional estabelecida até o momento foi fruto, em larga medida, da internacionalização do grande capital brasileiro com apoio do Estado. Apesar do papel ainda relevante do agente público e das grandes empresas para a diplomacia energética, deve-se incentivar uma maior participação do capital privado (*venture capital*) e de empresas de menor porte, inclusive *start-ups*, que podem desempenhar papel importante no desenvolvimento de novas tecnologias. Para tanto, é necessário incentivar o desenvolvimento de um mercado privado de financiamento de longo prazo. No âmbito regional, promover maior integração financeira por meio da criação de novos instrumentos (como um banco de desenvolvimento do MERCOSUL/UNASUL) que podem ampliar as iniciativas regionais e multilaterais existentes (BIRD, BID, FOCEM, FONPLATA etc.), além de incentivar mais intercâmbio entre as bolsas de valores da região. No âmbito nacional, a criação de um Eximbank poderá dinamizar o processo de financiamento às exportações, reduzindo, inclusive, a pressão sobre os tesouros nacionais e bancos centrais.

Outro ponto fundamental será garantir segurança jurídica ao capital brasileiro no exterior, tanto para o investimento já realizado como o futuro, de empresas estatais e privadas de porte variados, por meio de tratados bilaterais de proteção ao investimento. Isso poderá consolidar e ampliar a internacionalização do capital brasileiro, ajudando, também, a projetar maior influência do país fora. Para tanto, é crucial ratificar os tratados de proteção de investimentos que estão no Congresso (Chile, México e Colômbia) e buscar negociar tratados semelhantes com outros países em que a presença de investimentos brasileiros é relevante (Equador, Peru, Bolívia, Venezuela etc.). Diante da provável resistência de alguns desses países, principalmente os liderados por governos mais nacionalistas, acordos regionais (em vez de bilaterais) podem ajudar a diluir desconfianças e facilitar as negociações. Deve-se, também, ampliar e fortalecer os mecanismos nacionais e regionais existentes de garantia e financiamento (como a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias, o Convênio de Pagamentos de Créditos Recíprocos e o próprio BNDES), estabelecendo parâmetros mais claros para avaliar riscos políticos e reputacionais (meio ambiente, corrupção) e para acompanhar os projetos, possivelmente no âmbito de uma agência regional de investimento.



*Eduardo Mello* é aluno de doutorado na London School of Economics.

@ejamello



## Bens públicos, grupos de interesse e política externa

Eduardo Mello

Quais benefícios uma política externa eficiente e bem planejada pode trazer aos cidadãos brasileiros? Quais são os custos quando decisões são tomadas para favorecer grupos de interesse, a despeito do que seria o melhor para a maioria dos cidadãos? Em que condições decisões de política externa no Brasil tendem a favorecer grupos de interesse e não a maioria da população?

Como toda política pública, a política externa de um país pode ter consequências distributivas enormes para a sociedade que representa. Ela pode contribuir para a acumulação de capital humano, crescimento econômico, promoção da igualdade e defesa dos direitos dos cidadãos, ou servir como uma alavanca para aumentar as benesses de grupos com acesso facilitado ao poder, fontes de renda escusas, contratos com governos estrangeiros corruptos e empregos para aliados de políticos poderosos. A política externa pode impulsionar a mobilidade social ou ajudar a manter estruturas de classe pré-existentes. Pode ser uma forma de valorizar as dimensões multiétnicas e multiculturais de uma sociedade, ou ser uma ferramenta discriminatória para privilegiar certos grupos a despeito de outros. Ela pode reforçar o avanço de instituições e movimentos democráticos ou de ideologias totalitárias, consolidar o caráter laico de um

Estado ou consolidar-lhe a natureza religiosa. Pode ainda contribuir para a produção de bens públicos, que podem ser disfrutados por todos os cidadãos ou favorecer pequenos grupos de interesse.

Com todo este potencial, é de se esperar que os políticos de qualquer país tenham fortes incentivos para se envolver no desenho, controle e condução das relações exteriores. É plausível esperar que o resultado final da política externa seja fundamentalmente influenciado pelo processo político pelo qual as decisões são tomadas, assim como pela força relativa dos agentes envolvidos.

Meu objetivo neste capítulo é apresentar argumentos sobre como funciona a relação entre política externa e grupos de interesse na política brasileira. Escolhas de política externa no Brasil são profundamente politizadas. Isto não é um fenômeno novo ou uma característica dos últimos governos. Na verdade, trata-se da consequência natural do ambiente institucional no qual as decisões na matéria são tomadas em Brasília. Longe de ser uma área insulada, a política externa envolve interesses importantes, tanto dentro quanto fora do Estado.

Meu argumento central é que, assim como em outras áreas de políticas públicas, o governo brasileiro tem dificuldades estruturais para utilizar sua política externa para gerar bens públicos, isto é, benefícios que possam ser disfrutados por toda a sociedade ou pela sua vasta maioria. Isso não é resultado de má administração do Itamaraty, ou de qualquer outra burocracia envolvida no processo decisório. Tampouco é resultado de erros de governos recentes ou de alguma malfadada ideologia compartilhada por governantes e burocratas. Na verdade, o problema é similar ao que aflige outras áreas de atuação estatal no Brasil. Assim como o Estado tem dificuldades em construir um metrô ou um aeroporto, também sofre para produzir regulação eficiente que evite monopólios ou oligopólios privados. Os mesmos fatores institucionais que causam tais problemas em outras áreas da atuação governamental também dificultam a produção de bens no setor externo, como uma estratégia eficaz de comércio exterior, a atração bem-sucedida de investimento estrangeiro, a provisão de canais de transmissão eficientes entre acordos internacionais assinados pelo Brasil e a execução nacional dos mesmos em áreas como combate à corrupção ou segurança urbana.

Muito mais fácil é que a política externa trabalhe para iniciativas que favorecem grupos de interesse com grande influência em Brasília. Exemplos incluem, mas não se limitam a, projetos como investir bilhões de reais na construção de um submarino nuclear em um país que não tem seu território ameaçado militarmente desde 1864 ou rejeitar a ratificação do Tratado de Comércio de Armas (sacrificando questões de segurança urbana em um dos países mais violentos do planeta no altar dos interesses de um grupo privado com interesses exportadores). Outro exemplo é a criação de exceções aos acordos comerciais que cobrem mais da metade dos produtos previstos na tarifa comum do Mercosul, principal acordo de comércio internacional do país.

Nas próximas páginas apresento evidências dessa tendência, bem como algumas hipóteses que pretendem explicá-la. Esta visão do processo decisório em política externa permanece

tentativa, muito mais calcada no exame das instituições políticas brasileiras no nível macro do que em estudos detalhados do funcionamento do dia a dia da política externa, mas abre a porta para futuros estudos que poderão se debruçar em profundidade sobre situações específicas com o objetivo de verificar em que medida os argumentos descritos aqui se mantêm.

## Grupos de interesse e política externa

Quais são as barreiras institucionais para que a política externa trabalhe para a criação de bens públicos? A principal delas é que o Estado brasileiro é extremamente permeável à ação de grupos de interesse de uma forma geral. Lobbies poderosos operam em contratos governamentais, na distribuição de crédito público subsidiado, no desenho de programas governamentais e em diversas outras áreas da administração pública. A presença de grupos de interesse na formulação de políticas públicas não é privilégio do Brasil, mas comum a todas as democracias desenvolvidas e no mundo em desenvolvimento<sup>1</sup>. No entanto, a capacidade de grupos de interesse de garantir políticas que os beneficiem, às custas do bem-estar da maioria da população, é uma função principalmente do ambiente institucional no qual escolhas políticas são feitas<sup>2</sup>.

Pode-se falar de uma política externa mais ou menos voltada ao interesse da maioria? Se sim, seria possível ter uma política externa diferente se Brasília fosse menos permeável aos interesses de minorias bem organizadas? Para começar a responder a essas perguntas, podemos olhar para a ação esperada dos agentes que naturalmente participam das escolhas de política externa no Brasil. Presidentes e legisladores são os principais agentes eleitos com interesse na ação internacional do país e, nesta qualidade, têm incentivos para responder aos seus eleitores e a grupos de interesse que por ventura se manifestem em relação a um assunto. Como em qualquer política pública, grupos de interesse tendem a se manifestar com mais veemência sobre escolhas estruturais do que a massa desorganizada de eleitores<sup>3</sup>, então sua voz tende a ser amplificada, a despeito de seu tamanho reduzido, quando comparado com o eleitorado.

Podemos esperar duas consequências para a política externa da interação entre políticos e grupos de interesse, ambas resultantes da natureza do sistema político brasileiro. A primeira é que grupos de interesse terão um papel central no desenho das burocracias<sup>4</sup> encarregadas de executar a política externa, bem como de muitas das políticas por elas praticadas. A segunda é que tais grupos terão um competidor constante na figura do presidente da República, figura do sistema político menos suscetível à pressão de grupos de

<sup>1</sup> KRUEGER, Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*. V. 64, n. 3, p. 291-303, junho de 1974.

<sup>2</sup> BUCHANAN, James M. Same players, different game: how better rules make better politics. *Constitutional Political Economy*. V. 19, n. 3, p. 171-179, setembro de 2008.

<sup>3</sup> MOE, Terry M. The Organization of Interests: Incentives and the Internal Dynamics of Interest Groups. The University of Chicago Press, 1980.

<sup>4</sup> WILLIAMSON, Oliver E. Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond. Oxford University Press, 1995.

interesse<sup>5</sup> (e quem mais ganha quando a política externa contribui para a criação de bens públicos para a maioria dos eleitores).

Para entender como este processo funciona, precisamos entender como os legisladores e a Presidência – as duas entidades que têm autoridade formal para desenhar a política externa – operam na formulação de políticas públicas no Brasil. Em que condições podemos esperar que eles cooperem com grupos de interesse? Quais serão os incentivos que cada um desses atores preferirá criar para a atuação das burocracias encarregadas de executar a política externa? Como adiantei acima, a resposta mais direta a essa pergunta é que presidentes tendem a se favorecer mais com a produção de bens públicos e burocracias eficientes do que legisladores.

A principal preocupação de legisladores não é produzir políticas que beneficiem a maioria, ou desenhar burocracias eficientes. Seu principal objetivo é manter um cargo público<sup>6</sup>, seja por reeleição para o Parlamento ou, como é de costume no Brasil, alternando entre o Parlamento, cargos em governos locais e cargos de confiança em burocracias públicas. No sistema político brasileiro, partidos com agendas programáticas nacionais são a exceção, não a regra, e o comportamento individualista tende a ser recompensado na hora da eleição em função do sistema eleitoral proporcional de lista aberta<sup>7</sup>. Tudo isso conspira para jogar os legisladores nos braços dos grupos de interesse, que podem ajudar seus representantes no parlamento a angariar votos e recursos para manter redes clientelistas em seus redutos eleitorais ou se destacar dos demais candidatos em um sistema eleitoral personalista. Como a influência dos eleitores é apenas marginal na maioria dos temas complexos de política externa, grupos de interesse tendem a dominar a atenção dos legisladores com mais facilidade do que podem fazê-lo em áreas como educação, saúde ou política monetária, foco da atenção cotidiana dos cidadãos.

Claro que há exceções. Legisladores ocasionalmente vão buscar exercer algum controle real da política externa por motivos pessoais, eleitorais ou em função de variáveis exógenas, como crises políticas ou a ambição por cargos majoritários. Por exemplo, muitos dos legisladores que representam regiões de fronteira, especialmente no sul do país, têm interesse direto em questões de migração e ligadas ao Mercosul que podem lhes dar incentivos para ir contra interesses opostos. Da mesma forma, durante os governos do PT, parte da oposição adotou um conjunto de temas de política externa como bandeira eleitoral programática de tal forma que defender grupos de interesse com posições opostas tornou-se eleitoralmente custoso para aqueles partidos.

De toda forma, o Congresso é canteiro fértil para o tipo de iniciativas que grupos de interesse procuram. No sistema eleitoral brasileiro, na maior parte do tempo não há grandes pressões individuais sobre os legisladores para resolver problemas nacionais ou para agir com

<sup>5</sup> HOWELL, William G. *Relic: How Our Constitution Undermines Effective Government— And Why We Need a More Powerful Presidency*. Basic Books, 2016.

<sup>6</sup> MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press, 2004.

<sup>7</sup> AMES, Barry. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. University of California Press, 1987.

autonomia diante da pressão de grupos de interesse. Em geral, eles também estão prontos a abrir mão do controle direto de burocracias ou de iniciativas de política pública, preferindo exercer influência indireta por meio da nomeação e distribuição de cargos e de favores. O resultado de tudo isso é que, quando desenhando incentivos para burocracias, legisladores terão pouco apreço por questões ligadas a coerência ou eficiência, e estarão em geral dispostos a deixar que grupos de interesse tenham grande ascendência sobre o serviço público.

Presidentes, no entanto, são diferentes. Sua popularidade deriva de ser o único político que responde diretamente a todo o eleitorado nacional. Pequenos grupos de interesse terão pouco a oferecer eleitoralmente a alguém que em geral precisa do apoio de dezenas de milhares de eleitores ao redor do país para se eleger e manter legitimidade. Ao contrário dos congressistas, presidentes são responsáveis perante o eleitorado nacional pelas grandes questões nacionais: economia, segurança, emprego, renda e tudo mais que estiver na agenda. Quando algo dá errado, presidentes em geral correm sério risco de assumir parte da culpa perante o eleitorado. Aqueles que desejam assegurar para si um lugar na história vão ter de enfrentar e vencer grandes desafios da vida política brasileira, como estabilidade macroeconômica e desigualdade de renda.

Para grupos de interesse, isso apresenta dois desafios. Presidentes são líderes, não liderados. Para um grupo de interesse isso pode representar uma ameaça real a uma agenda que privilegia uns poucos às custas da maioria. Em segundo lugar, presidentes vão preferir burocracias com alta capacidade institucional, preferencialmente se forem organizadas de forma centralizada e se puderem ser comandadas de cima para baixo.<sup>8</sup>

O cabo de guerra entre presidentes de um lado e legisladores e grupos de interesse do outro é a característica central do processo decisório em democracias presidencialistas. Nos Estados Unidos, por exemplo, Peter Cowhey demonstra como a Casa Branca tende a lidar com a política de defesa como forma de criar bens públicos (segurança e influência internacional), enquanto legisladores o fazem como uma maneira de distribuir bens particulares, principalmente contratos de defesa que favoreçam contribuintes para suas campanhas e criem empregos em seus distritos eleitorais.<sup>9</sup> Uma forma de equilibrar a tendência de legisladores de se aliar a grupos de interesse pode ser com partidos programáticos que possam impor uma agenda legislativa ampla e constranger os instintos mais paroquiais no Parlamento. No Brasil, este tipo de constrangimento é mais a exceção do que a regra em virtude das características intrínsecas do nosso sistema eleitoral.

Mas quais são as consequências dessa lógica para o modo de se fazer política externa no país? Burocracias respondem a incentivos de formas diferentes. No Brasil, boa parte do serviço público é marcado pela tendência do Planalto de distribuir espaços no Executivo para redes de patronagem encabeçadas por políticos influentes, com o objetivo

<sup>8</sup> MOE, Terry M.; WILSON, Scott A. Presidents and the Politics of Structure. *Law and Contemporary Problems*. V. 57, n. 2, p. 1-44, 1994.

<sup>9</sup> COWHEY, Peter F.; MCCUBBINS, Mathew. Structure and Policy in Japan and the United States: An Institutional Approach. Cambridge University Press, 1995.

de construir e manter maiorias legislativas. No Itamaraty e nas Forças Armadas, por razões históricas, há menor possibilidade de entrada lateral e nomeação de apaniguados políticos extra-carreira, criando-se assim dinâmicas particulares, mas que não necessariamente diminuem a propensão à influência de grupos de interesse.

No Itamaraty, essa influência muitas vezes é visível quando membros do corpo diplomático usam uma associação com senadores ou líderes políticos regionais para aumentar suas chances de promoção e remoção para postos desejados, oferecendo em troca pequenos favores e acesso a informação útil, em um tipo de relação patrão-cliente tradicional da política brasileira. As prioridades extra-burocráticas também ficam claras em definições orçamentárias e negociações salariais. Como a vasta maioria das burocracias nacionais, aquelas que executam política externa são submetidas a pouca *accountability* popular. Legisladores raramente se interessam em colocar estes freios e a Presidência não tem força política para fazê-lo. O resultado é que as próprias burocracias estabelecidas ficam livres na maior parte do tempo para perseguir objetivos próprios de “valorização de carreira”.

O cenário é de burocracias encarregadas de política exterior muito mais fracas e dependentes de humores políticos do que a literatura tende a assumir. Mesmo para o Itamaraty – por vezes visto como o exemplo de uma burocracia weberiana no Estado brasileiro – a realidade é que se trata de um Ministério pequeno e com baixo orçamento, o que coloca a pasta habitualmente na defensiva e vulnerável aos mandos e desmandos do Congresso e do Planalto. Com burocracias e o legislativo permeáveis a grupos de interesse, quando o Executivo tem uma agenda específica de política externa, muitas vezes leva-a a outros ministérios, como o da Fazenda. Outras vezes, a executa do próprio Planalto. Raramente, no entanto, questões dessa natureza são prioridade da agenda nacional, e o Planalto opera normalmente da mesma forma como o faz com outras partes do serviço público sob as quais não tem controle direto: busca pelo menos evitar que o fatiamento e o desenho burocrático ineficiente gerem conflitos ou escândalos desnecessários.

Até aqui, o que temos é um modelo simples de como presidentes, legisladores e grupos de interesse no Brasil tendem a se envolver em políticas públicas em geral e em política externa em particular. As implicações são óbvias: grupos de interesse terão muito mais chances de influenciar o processo decisório do que o eleitor médio em virtude do tipo de sistema político que temos. Com isso, os incentivos para que políticos ou burocratas dediquem seus esforços à criação de bens públicos são pequenos. Quando isso acontecer, podemos esperar que seja um reflexo da ação individual do presidente da República, que para isso pode centralizar essas iniciativas, retirando-as de burocracias sob as quais exerce menos controle.

Nas próximas seções, mostro evidência empírica de que se trata de um modelo plausível para se pensar o funcionamento da política externa no Brasil.

## Tratados de investimento

O uso da política externa como forma de melhorar o ambiente de negócios doméstico é cada vez mais uma tendência internacional. Não é difícil entender o porquê. Em uma economia globalizada com alta mobilidade de capital, os fluxos tenderão a levar recursos financeiros dos países onde estes são abundantes para aqueles onde são escassos em busca de maiores retornos, desde que este retorno possa ser assegurado por sólidas instituições legais domésticas nos países receptores<sup>10</sup>. Países em desenvolvimento como o Brasil, portanto, têm um potencial de atração de capital significativo, desde que consigam resolver seus dilemas institucionais domésticos.

O importante aqui é que instituições domésticas são a chave do sucesso. Um país onde investimentos podem ser expropriados a qualquer momento, ou onde as regras do jogo necessárias para o bom funcionamento de um negócio não podem ser minimamente garantidas terá problemas em atrair investimento externo, mesmo que tenha outros atrativos, como baixos preços domésticos. Em grande parte, Estados assinam tratados e acordos internacionais ou tornam-se membros de organismos internacionais justamente com o objetivo de ‘amarrar as mãos’<sup>11</sup> e assegurar a investidores que um ambiente favorável aos negócios será garantido pelo governo em funções e pelos que vão sucedê-lo.

É fácil entender o porquê desse tipo de problema de compromisso. Imaginemos uma situação simplificada, mas que captura uma lógica relevante. Um potencial investidor internacional antes de fazer opção por aportar capital em um determinado país tem alto poder de barganha: pode negociar isenções de impostos ou outras condições especiais, sempre usando a cartada de que, se suas reivindicações não forem aceitas, poderá simplesmente levar seu capital para outras paragens. Uma vez que o investimento é feito, no entanto, esta vantagem negociadora desaparece com o tempo. Fábricas e equipamentos foram comprados e instalados, trabalhadores foram treinados e toda uma linha de produção foi montada. Resta ao investidor aceitar as mudanças no acordo que o governo quiser impor: novos impostos, novas condições ou até a expropriação do capital estrangeiro.

Com o aumento gradativo da importância de fluxos internacionais de capital, um regime para regular questões relativas à proteção de investimentos passou a ganhar força a partir do final da década de 1980. O principal objetivo deste regime é, em teoria, resolver este dilema e facilitar a cooperação entre investidores e governos interessados. Por muito tempo, vigorou na América Latina a ideia de que investidores internacionais não deveriam receber tratamento diferente dos nacionais e, portanto, a proteção extra que poderia ser criada para resolver o problema de inconsistência temporal de preferências dos governos descrita acima encontrava bastante resistência. Não é surpresa que a região tenha sido

<sup>10</sup> ALFARO, Laura; KALEMLI-OZCAN, Sebnem; VOLOSOVYCH, Vadym. Capital Flows in a Globalized World: The Role of Policies and Institutions. Disponível em: <[http://econweb.umd.edu/~kalemlinber\\_bookchapter\\_feb8\\_2006.pdf](http://econweb.umd.edu/~kalemlinber_bookchapter_feb8_2006.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>11</sup> KERNER, Andrew. Why Should I Believe You? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties. *International Studies Quarterly*. N. 53, p. 73-102, 2009.

palco frequente de nacionalizações e que isto tenha aumentado significativamente a percepção de risco político na região e, por tabela, o preço para atração de capital externo.

Após os anos 1990, muitos países latino-americanos passaram a reverter esta posição. Quase todos (à exceção de Cuba) aderiram à Agência Multilateral de Garantia para Investimentos (MIGA). Agências de atração de investimento foram criadas e servidores públicos treinados para lidar com o tema. Legislação foi aprovada para diminuir os riscos regulatórios e, por conseguinte, o poder do governo de distorcer mercados.

Mais estritamente no campo da política externa, o Brasil e outros países da região assinaram um grande número de tratados bilaterais de investimento. Carlos Goes<sup>12</sup> faz um apanhado de como os esforços do Brasil se comparam aos de outros países emergentes. O Chile, por exemplo, assinou 82 destes tratados e ratificou 63 deles. Na Argentina, os números são 74 e 66 respectivamente. Na Turquia, impressionantes 125 e 28. No Brasil, 37 e 13. A timidez brasileira espanta não somente pelo baixo número de acordos desta natureza assinados, mas pela alta proporção de tratados nunca ratificados. Os potenciais custos desta timidez para o Brasil em termos de perda de oportunidades de investimento estrangeiro são explorados em detalhes por Goes. O que falta entender são os motivos desta escolha.

Uma potencial explicação é que perdura na política brasileira a posição nacionalista de que tais acordos limitam a margem de ação do governo de fomentar o ‘desenvolvimento nacional’ como bem desejar. De fato, muitas das objeções sobre o tema no Congresso foram feitas nestes termos. Campello e Lemos<sup>13</sup>, no entanto, apontam em uma direção diferente. Aquelas autoras ressaltam que, no Brasil, iniciativas legislativas normalmente precisam do apoio do Executivo para passar no Legislativo. Mas por que o Executivo deixou de usar seus amplos poderes para apoiar tratados que seus agentes assinaram? Afinal, o crescimento econômico que viria com mais investimento estrangeiro seria benéfico tanto para o presidente quanto para a maioria dos legisladores, governadores e prefeitos. Potencialmente, este interesse era ainda mais forte nos anos 1990, quando o governo federal e governos estaduais faziam grandes privatizações e, naturalmente, quando a maioria destes acordos foram assinados e enviados para ratificação.

A lógica de que atender a interesses difusos – como no caso em questão – é mais difícil do que atender a interesses concentrados<sup>14</sup> é bastante conhecida. No entanto, aqui ela é particularmente acentuada. Mesmo em parlamentos onde grupos de interesse são fortes pode-se esperar que um número razoável desses grupos seja a favor de medidas liberalizantes e, portanto, que lute por elas. No Brasil, a influência legislativa de governadores que precisam gerar crescimento e emprego em seus estados potencialmente acentuaria este aspecto do comportamento legislativo. O que acontece, no entanto, é o contrário. Por

<sup>12</sup> Carlos Goes, neste volume

<sup>13</sup> CAMPELLO, Daniella; LEMOS, Leany. The non-ratification of bilateral investment treaties in Brazil: a story of conflict in a land of cooperation. *Review of International Political Economy*. V. 22, 2015.

<sup>14</sup> OLSON, Mancur. A Lógica da Ação Coletiva. Os Benefícios Públicos e Uma Teoria dos Grupos Sociais. EDUSP, 2011.



um lado, o Executivo – conforme relatam Campello e Lemos – é o ator que teria a força e o interesse para incentivar políticas com potencial de gerar crescimento, como atração de investimento estrangeiro.

No entanto, as ferramentas de que dispõem os presidentes brasileiros para fazê-lo implicam alto custo, criando má governança<sup>15</sup> em outras áreas. Convence-se um deputado a votar em uma proposta, dando a ele nomeações políticas em estatais (com efeitos bem conhecidos). Convence-se outro a fazer o mesmo liberando emendas para atividades clientelistas em rincões<sup>16</sup>. Esta situação faz com que presidentes sejam bastante seletivos em quais batalhas eles escolhem lutar com seus enormes poderes de trocar oportunidades de corrupção e clientelismo por apoio legislativo.

No Congresso, a lógica é ainda mais favorável à má governança. Legisladores são tão facilmente convencidos por apelos para manter a soberania e contra ‘amarrar-se as mãos’ do governo não por convicção ideológica, mas porque é lucrativo para eles representar interesses que lucram com monopólios e acesso privilegiado ao Estado.

## Bens públicos e privados na política de defesa

O Brasil pode se dar ao luxo de não pautar seus compromissos militares em função de ameaças externas de outras nações. Afinal, a última vez que o país enfrentou uma invasão militar do seu território por outra nação foi em 1864, quando o Paraguai invadiu o Mato Grosso. Claro, política de defesa em Estados modernos não é só uma questão de defesa do território contra outras nações. Pode-se usar gastos com defesa para projetar interesses de política externa mais amplos, fomentar desenvolvimento tecnológico em áreas específicas, combater ameaças não-tradicionais e mesmo como moeda de troca em barganhas políticas internas.

Tecnicamente, uma política de defesa cria o bem público por excelência: segurança. Se no caso brasileiro não há claras ameaças externas, pode-se considerar, no entanto, questões como a proteção das fronteiras e segurança doméstica ou mesmo a participação em missões internacionais de interesse como potenciais áreas de atuação.

Fazer uma análise detalhada da composição do orçamento de defesa brasileiro está além do escopo deste capítulo. O que se pode chamar a atenção é para a natureza desta composição: dados coletados pelo Atlas Comparativo de Defesa da América Latina<sup>17</sup> mostram que, apesar de ser de longe o país que mais investe em defesa (ver gráfico *Gastos Militares na América do Sul, 1988-2015*), o Brasil tem uma das mais altas proporções dos gastos de defesa direcionados a salários e benefícios previdenciários ou similares na

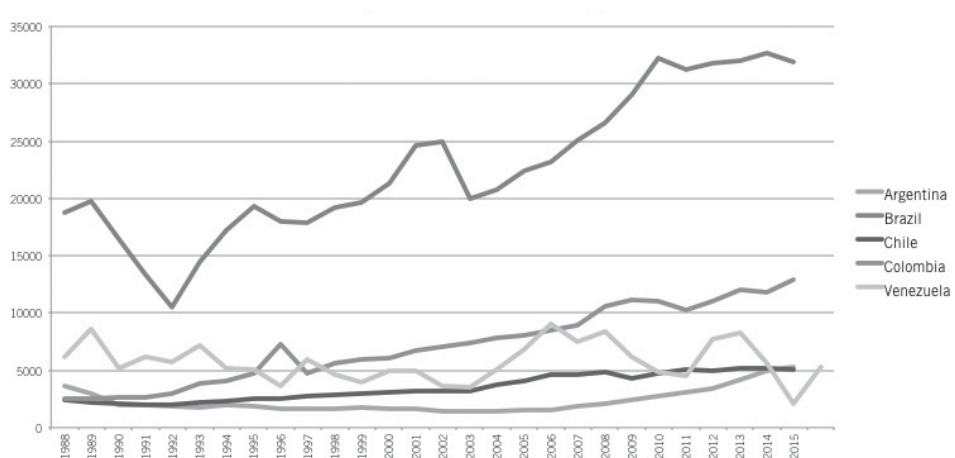
<sup>15</sup> MELLO, Eduardo; SPEKTOR, Matias. How to Fix Brazil: Breaking an Addiction to Bad Government. *Foreign Affairs*, setembro/outubro de 2016.

<sup>16</sup> AMES, Barry. *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. University of California Press, 1987.

<sup>17</sup> REDE DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA. Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y en Caribe: Edición 2014. Disponível em: <<http://www.resdal.org/atlas-2014.html>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

região, deixando comparativamente pouco escopo para investimentos ou outros gastos. Gastamos muito em defesa, mas apenas uma pequena parte deste gasto é direcionado a missões de interesse nacional que poderiam gerar benefícios para todos, ou a resolver problemas urgentes, como por exemplo a segurança das permeáveis fronteiras brasileiras.

*Gastos Militares na América do Sul, 1988–2015*  
(em milhões de USD)



No que tange a elevada proporção de gastos com salários e benefícios previdenciários, a questão é muitas vezes conhecida por especialistas na área, que creditam a situação a benefícios históricos que legalmente “não podem ser retirados”. É também comum ouvir-se quando discutindo a situação que a ideia de que o Brasil tem gastos militares altos em termos absolutos (segundo estatísticas é o 11o maior do mundo<sup>18</sup>) é apenas uma ficção contábil e que, em realidade, os gastos militares são baixos no Brasil, embora incluir pessoal nestas estatísticas seja o padrão utilizado pelos rankings internacionais. De todo modo, esta realidade mostra a escolha por insular benefícios de classe como importante prioridade na área.

Se não bastasse a preferência por benefícios particularistas, as justificativas para alguns dos investimentos passam longe da ideia de se criar bens públicos. Tome-se, por exemplo, o projeto do submarino nuclear, certamente um dos maiores investimentos em alta tecnologia em andamento no Brasil. Ele é parte de uma longa tradição nas Forças Armadas do Brasil de grandes projetos de alta tecnologia com décadas de duração. Muitos, como por exemplo o programa nuclear paralelo que levou o Brasil a ter capacidade nacional de enriquecimento de urânio, são vistos como trunfos que deram ao país capacidade tecnológica de ponta, embora o estudo do custo-benefício de se adquirir tais capacidades raramente seja examinado.

<sup>18</sup> STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

Com um custo estimado entre 13 e 19 bilhões de reais, o projeto poderá dar à Marinha uma capacidade tecnológica que apenas os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a China e a Índia (todas potências nucleares) possuem. A pergunta que fica é: por que estamos investindo tanto dinheiro em adquiri-la?

A ambiciosa Estratégia Nacional de Defesa<sup>19</sup> fala que este investimento é necessário como parte da missão atribuída às Forças Armadas de ‘negação do uso do mar’, jargão que significa garantir que uma força inimiga consiga manter controle do mar territorial e da zona econômica exclusiva, mesmo sem conseguir controlá-la totalmente. A ideia é que uma força naval inimiga mais poderosa pensaria duas vezes antes de entrar em águas brasileiras pelo mero fato de estar lá um submarino nuclear.

Sob risco de revelar alguma ignorância sobre grandes potências marítimas com capacidade e interesse crível em projetar capacidade desta natureza contra o Brasil, proponho uma interpretação alternativa à que existe na Estratégia Nacional de Defesa para os motivos que levam o Brasil a embarcar em empreitadas como a construção de um submarino nuclear: pela sua própria natureza, projetos como este são grande fonte de oportunidades de *rent seeking* para grupos de interesse dentro e fora do aparelho do Estado brasileiro.

Grandes grupos empresariais com influência política – tal qual a Odebrecht, principal executora nacional privada do projeto do submarino nuclear – beneficiam-se da possibilidade de grandes contratos públicos em áreas onde há pouca ou nenhuma concorrência, muitas vezes levantando suspeitas de conduta ilegal<sup>20</sup> para favorecer grupos políticos. Outro efeito importante deste tipo de projeto é a quantidade de cargos de comissão que são criados e que podem servir como moeda de troca tanto em negociações políticas quanto nos jogos de lealdade no interior das burocracias envolvidas. Em 2013, por exemplo, a empresa estatal criada para tocar o projeto do submarino nuclear gastou 91% de seu orçamento no pagamento de salários e benefícios<sup>21</sup>.

Esta lógica pode parecer estranha à primeira vista. Afinal, existem ameaças muito mais plausíveis do que a chegada de uma armada inimiga no Atlântico Sul. O Brasil, por exemplo, está no centro do tráfico internacional de armas<sup>22</sup>, com efeitos óbvios para a vida dos brasileiros. A palavra tráfico, na verdade, não aparece na Estratégia nem para se referir ao problema das armas nem para outros temas relacionados, como as drogas.

<sup>19</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA. Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia\\_defesa\\_nacional\\_portugues.pdf](http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>20</sup> Investigado, projeto de submarino nuclear traz novas suspeitas. *Folha de S. Paulo*. 13 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1780963-investigado-projeto-de-submarino-nuclear-traz-novas-suspeitas.shtml>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>21</sup> 91% da verba de submarino vai para salários. *Correio Popular*. 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://correio.rac.com.br/\\_conteudo/2015/12/campinas\\_e\\_rmc/404439-estatal-paga-servidores-com-verba-de-submarino-nuclear.html](http://correio.rac.com.br/_conteudo/2015/12/campinas_e_rmc/404439-estatal-paga-servidores-com-verba-de-submarino-nuclear.html)>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>22</sup> “Brasil é protagonista no tráfico internacional de armas”. *Carta Capital*. 6 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/walter-maierovitch-o-brasil-e-protagonista-no-traffic-internacional-de-armas>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

## Conclusão

O objetivo deste breve ensaio foi apresentar uma visão alternativa para o processo decisório da política externa brasileira. Tal visão – ainda muito tentativa – é calcada menos na ideia largamente disseminada em círculos acadêmicos no país de que as instituições que tocam as relações internacionais do Brasil são fundamentalmente diferentes do resto do Estado brasileiro. Na verdade, proponho aqui que elas são exemplos típicos do tipo de organizações que a política das escolhas estruturais em Brasília produz.

Se esta visão estiver correta, a principal consequência é que devemos olhar muito mais para a ação de grupos de interesse dentro e fora do aparelho do Estado para explicar as escolhas estratégicas brasileiras em política externa do que temos feito até agora. Na verdade, devido às peculiaridades do funcionamento das burocracias no âmbito do Estado brasileiro, é potencialmente iluminador pensar nos grupos de interesse que operam *no interior* das burocracias do Executivo e na forma que eles interagem com as forças políticas e econômicas que circulam em Brasília. Como analistas da economia política de grupos de interesse já disseram à exaustão, a tendência desses atores é lutar por bens particulares e, no processo, dificultar a criação de bens públicos.





*Umberto Mignozzetti* é doutor pela USP, aluno de doutorado na NYU e professor da Escola de Relações Internacionais da FGV.

[www.umbertomig.com](http://www.umbertomig.com)

@UmbertoMig



# 8

## Diplomacia da saúde global

Umberto Mignozzetti

Há um consenso nas disciplinas de economia e política internacional a respeito da contribuição da livre circulação de mercadorias e pessoas para o desenvolvimento econômico sustentável de um país. A circulação de mercadorias aumenta a produtividade dos trabalhadores, reduz o custo de produtos de melhor qualidade e permite às nações explorarem suas respectivas vantagens comparativas. Por sua vez, a circulação de pessoas permite o trânsito de ideias e a difusão da ciência e da tecnologia. No entanto, a livre circulação pode ter sérias implicações do ponto de vista da saúde global. Mercadorias podem espalhar patógenos e substâncias nocivas à saúde humana, como foi o caso dos navios mercantes, responsáveis por difundir a Peste Negra pela Europa no século XIV. A circulação de pessoas tem ainda mais potencial de transmitir doenças, como foi o caso da epidemia de AIDS nos anos 1980, quando o mundo tomou conhecimento da doença depois que ela já havia se espalhado.

No caso brasileiro, a colonização europeia trouxe a primeira epidemia registrada. Em 1563, a varíola trazida pelos portugueses foi uma das responsáveis diretas pela grande vantagem militar lusitana sobre as tribos locais, especialmente a dos índios Tupinambás, que sofreram baixas importantes – como a morte de seu líder devido ao

contato com colonizadores franceses na Guanabara. Hoje, o Brasil está no epicentro da epidemia do vírus Zika, uma das principais da atualidade. Não se sabe ao certo como o vírus chegou ao Brasil. Uma das teorias sugere que o Zika teria chegado por meio de visitantes africanos durante a Copa do Mundo, em 2014.

A reação da opinião pública brasileira não poderia ter sido diferente: uma forte demanda das autoridades públicas nacionais no sentido de uma atuação eficiente para controlar a erradicação da doença. Ocorre que as pandemias têm um caráter transnacional que dificulta ou até mesmo inviabiliza a provisão de respostas exclusivamente nacionais. As evidências apontam para a necessidade de uma resposta orquestrada entre as nações para que haja um controle eficaz das endemias, além de cooperação internacional para difundir informações e práticas que ajudem as autoridades nacionais a encontrar respostas eficazes de política pública.

Tal fenômeno coloca a saúde global no centro da agenda de política externa brasileira e de governança global. Neste capítulo, discuto a política externa brasileira em relação à saúde global. O texto está dividido em quatro partes. Na primeira, apresento um histórico sobre as posições internacionais do Brasil em temas de saúde global. Na segunda, discuto a infraestrutura disponível no país para cooperação internacional na área de saúde. Na terceira parte, abordo os desafios colocados pela atual epidemia de Zika e as ações tomadas em âmbito nacional. Por fim, apresento recomendações, derivadas tanto de experiências anteriores como de experiências recentes de outras epidemias.

## O Brasil e a saúde global

O Brasil é um ator de grande atividade na agenda internacional. Utilizando-se do que Joseph Nye define como “poder brando” (*soft power*, na expressão em inglês), o Brasil conquistou nas últimas décadas um nível de inserção internacional relevante, assumindo um papel de grande relevância<sup>1</sup> em numerosas áreas da governança global, inclusive a saúde. Neste quesito, o Brasil teve papel preponderante na arena internacional em pelo menos quatro situações: na disseminação de boas práticas em relação ao combate ao HIV/AIDS, na quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais, na formulação de uma política mundial antitabaco, e na formulação de uma agenda de saúde pública internacional.

O Brasil foi o epicentro inicial das infecções pelo HIV na América Latina. Entre 1982 e 1992, o número de pessoas infectadas chegou a 300 mil. Com a redemocratização, a saúde pública entrou em pauta e, em 1988, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi criado para atender às demandas de universalização da saúde básica no país. Em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou uma lei garantindo o acesso gratuito aos remédios antirretrovirais, essenciais no controle do HIV. Juntamente com o fornecimento gratuito dos medicamentos, extensivas campanhas visando grupos de risco e usuários de drogas

<sup>1</sup> LEE, Kelley; GÓMEZ, Eduardo. Brazil's Ascendance: The Soft Power Role of Global Health Diplomacy. *European Business Review*. p. 61-64, janeiro-fevereiro de 2011.



foram lançadas em todo o país. A experiência brasileira foi amplamente citada como bem-sucedida por organismos internacionais, e difundida pelo Centro Internacional de Cooperação Técnica em HIV/AIDS. Em 2002, os 600 mil casos de AIDS registrados no Brasil eram menos da metade do que previra o Banco Mundial para o mesmo ano.

Em 1996, o governo brasileiro calculou que a universalização e a gratuidade do acesso aos medicamentos antirretrovirais custariam ao Tesouro Nacional algo em torno de 500 milhões de reais no ano de 2005. Para tentar reduzir este custo, a diplomacia brasileira passou a negociar com as farmacêuticas responsáveis pelas patentes dos medicamentos em questão, com vistas a barateá-los. Depois de longas negociações, optou-se por quebrar as patentes desses laboratórios, abrindo uma área de atrito com os governos de nações desenvolvidas. As patentes internacionais estavam em conflito com a ideia de utilidade pública do Direito brasileiro. Em grande parte dos casos, só o anúncio da intenção do governo brasileiro de quebrar as patentes foi suficiente para conseguir reduções consideráveis nos preços. Com isso, grande parte dos países, em especial na África, foram beneficiados pela ação astuta da diplomacia brasileira. Os custos com medicamentos caíram drasticamente nos anos que seguiram.

Desde o início dos anos 1990, vários organismos médicos apontam para os malefícios causados pelo tabaco e seus derivados. Em 2003, o Brasil assinaria o Acordo para Controle do Tabaco, contrariando interesses da indústria tabagista nacional. Esse fato deu credibilidade<sup>2</sup> à posição brasileira na agenda global de controle dos malefícios do cigarro e seus derivados. A iniciativa marcou<sup>3</sup> decisivamente o papel do Brasil na cena da governança em saúde global. Mais recentemente, o Brasil foi um dos principais articuladores da Declaração Ministerial de Oslo<sup>4</sup>, acordo entre oito países que situa a saúde global no centro de suas respectivas políticas externas.

Essas experiências mostram que o Brasil dos últimos anos organizou-se para sustentar uma diplomacia de saúde global significativa.

<sup>2</sup> LEE, Kelley; CHAGAS, Luiz Carlos; NOVOTNY, Thomas. Brazil and the Framework Convention on Tobacco Control: Global Health Diplomacy as Soft Power. *PLoS Med.* V. 7, n. 4, abril de 2010.

<sup>3</sup> FELDBAUM, Harley; LEE, Kelley; MICHAUD, Joshua. Global Health and Foreign Policy. *Epidemiologic Reviews.* V. 32, n. 1, p. 82-92, março de 2010.

<sup>4</sup> AMORIM, Celso; DOUSTE-BLAZY, Philippe; WIRAYUDA, Hasan; GAHR STORE, Jonas; GADIO, Cheikh T.; DLAMINI-ZUMA, Nkosazana; PIBULSONGGRAM, Nitya. Oslo Ministerial Declaration—global health: a pressing foreign policy issue of our time. *The Lancet.* V. 369, n. 9750, p. 1373-1378, abril de 2007.

## Infraestrutura atual para a saúde global no Brasil

Embora sucessivos governos brasileiros tenham investido em infraestrutura para lidar com as demandas advindas da cooperação técnica e de negociações internacionais na área de saúde, a atual crise econômica e de gestão acabou por frear<sup>5</sup> uma parte das iniciativas existentes. Destacam-se três instituições principais que estão contribuindo para a expansão da agenda de saúde global brasileira.

Em primeiro lugar, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) pôs em marcha vários programas de cooperação em saúde nos últimos anos. Apesar da redução dos investimentos e da pouca ênfase dada aos programas pelo governo Dilma, muitas iniciativas bem-sucedidas foram mantidas. Em destaque, a área de cooperação técnica na ABC<sup>6</sup> teve resultados consideráveis no caso do Haiti<sup>7</sup>. Atualmente, ações de vigilância epidemiológica continuam sendo implementadas, inclusive com o apoio de outros países e instituições de fomento.

Em segundo lugar, o Ministério da Saúde tomou a frente em inúmeros projetos na área de saúde nos anos recentes. Em 2012, por exemplo, o Ministério firmou uma parceria com a Fundação Gates com o objetivo de melhorar a capacidade científica e produtiva do setor de vacinas. Em parceria com o MRE e a ABC, e utilizando o conhecimento acumulado pela Fiocruz, o Ministério da Saúde implementou várias políticas de saúde global, com destaque para políticas de cooperação para países de língua portuguesa<sup>8</sup>.

Por fim, a Fundação Oswaldo Cruz, que possui notória capacidade técnica para cooperação em saúde global, fechou nos últimos anos mais de 600 projetos de cooperação técnica pelo mundo<sup>9</sup>, com foco principal na capacitação de recursos humanos em saúde. Um exemplo do sucesso desta política é o caso da criação do banco de Leite Humano em Cabo Verde, que é associado à redução da taxa de mortalidade no setor de neonatologia nesse país em 4%.

<sup>5</sup> VENTURA, Deisy F. L. A Política Externa de Saúde de Dilma Rousseff (2011-2014): Elementos Preliminares para um Balanço. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

<sup>6</sup> LOPES, Aldenizy M. S. A Cooperação Sul-Sul na visão brasileira. *Revista de Geopolítica*. V. 5, n. 2, 2014.

<sup>7</sup> PESSOA, Luisa R.; KASTRUP, Erica; LINGER, Pedro. A translação do conhecimento no âmbito da cooperação internacional: a experiência da Fiocruz em incorporação de tecnologias em saúde no Haiti. *História, Ciência, Saúde - Manguinhos*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, abril-junho de 2016.

<sup>8</sup> BUSS, Paulo M. Diplomacia da saúde e cooperação Sul-Sul: as experiências da UNASUL saúde e do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). *RECIIS*. Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.106-118, março de 2010.

<sup>9</sup> <http://www.iri.usp.br/documentos/seminariopos/FEDATTOCooperaçãoInternacionalSaúdeGlobalÁfricaLula.pdf>

## O vírus Zika e os Novos desafios em Saúde Global para o Brasil

O vírus Zika representa um dos maiores desafios de saúde pública no Brasil atualmente. As doenças transmitidas pelo mosquito *Aedes aegypti* têm potencial de contaminação em pelo menos cem países ao redor do mundo. Segundo relatório do *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), uma doença relacionada ao mosquito, a Dengue, faz 22 mil vítimas pelo mundo todos os anos. Portanto, uma resposta rápida e bem executada é essencial para o controle dessa epidemia.

O desafio de saúde global enfrentado pelo país em relação à Zika possui três vertentes principais. A primeira diz respeito aos instrumentos de informação disponíveis para a detecção das doenças espalhadas pelo Aedes. Uma detecção rápida permite que equipes de saúde intervenham e exterminem os focos de difusão da doença antes que ela contamine uma considerável fração populacional. Essas medidas, quando tomadas prontamente, têm a vantagem de evitar a proliferação da doença. A segunda vertente tem relação com a troca de experiências e informações com nações que também estão suscetíveis à doença. Os países vizinhos do norte são extremamente vulneráveis à proliferação da doença, devido ao clima quente e úmido e à grande incidência de chuvas durante todo o ano. Desta forma, uma ação para erradicar a infestação do Aedes no Brasil que não inclua uma coordenação com as autoridades de países fronteiriços, deixando-os à mercê de suas contaminações, se tornaria inócua em poucos meses.

Por fim, nota-se a necessidade de parcerias técnicas que fomentem o treinamento e a capacitação de funcionários de saúde nacionais e estrangeiros para lidar com o Aedes. Acordos de cooperação são fundamentais para a realização de pesquisa básica sobre os vírus da Dengue, Zika e da febre Chikungunya, doenças que tiveram crescimento significativo nos últimos três anos. Pouco ainda é conhecido sobre os modos mais eficazes de implementar políticas públicas de saúde que gerem alto impacto com pouco custo. Um exemplo desse ponto é que pouco se sabe sobre como incentivar e monitorar equipes de agentes de saúde. Uma pesquisa<sup>10</sup> feita com enfermeiras na Índia mostra que sistemas de monitoramento frequentemente falham quando a demanda sobre os profissionais é maior do que a sua capacidade de responder efetivamente.

<sup>10</sup> BNERJEE, Abhijit V.; GLENNERSTER, Rachel; DUFLO, Esther. Putting a Band-Aid on a Corpse: Incentives for Nurses in the Indian Public Health Care System. *J Eur Econ Assoc.* v. 6, n. 2-3, p. 487–500, 2008.

## Recomendações

Numa época de contenção de despesas, como a crise econômica enfrentada pelo Brasil, quais iniciativas podem ser tomadas para fortalecer a posição brasileira em saúde global, mantendo o equilíbrio entre as demandas sociais e o aperto orçamentário?

A resposta está em usar os componentes da globalização que favorecem a difusão e o acesso à informação com baixíssimos custos, a começar pelos sistemas de informação globais. Os dados médicos brasileiros, com destaque para os sistemas componentes do DataSUS, têm uma dupla vantagem: são pioneiros, devido ao grande volume de informações processadas em tempo real, e têm funcionamento eficaz comprovado em um país com tantas desigualdades, como é o caso do Brasil. Essas tecnologias de processamento e difusão de informação, que foram potencializadas pela Lei de Acesso à Informação, são baratas e de fácil implementação. O conhecimento extensivo brasileiro nessa área pode ser colocado à disposição de outros países, auxiliando no controle e na erradicação de doenças, bem como no monitoramento de equipes de saúde nesses países. Tanto o Ministério da Saúde quanto o Ministério das Relações Exteriores dispõem de conhecimento técnico suficiente para auxiliar os países na adoção de sistemas similares ao SUS.

Mais cooperação entre o Brasil e os países vizinhos na matéria favoreceria ainda o controle de epidemias nas nossas fronteiras. Um exemplo de situação que poderia ser evitada é o caso da epidemia de Dengue em Boa Vista. A circulação de vários sorotipos da doença pela fronteira de países como a Venezuela deu origem a uma epidemia de alta letalidade no município. Recentemente, a malária<sup>11</sup>, doença antes sob controle em solo brasileiro, vem se espalhando com a mobilidade de venezuelanos para o Brasil. A cooperação com autoridades médicas daquele país poderia favorecer uma ação imediata do governo brasileiro, evitando a difusão dos sorotipos mais letais no Brasil. Permitir o acesso de países estrangeiros aos dados epidemiológicos brasileiros é uma estratégia barata e eficaz na prevenção e combate de doenças. Assim como o Brasil tem interesse em erradicar doenças que possam ultrapassar suas fronteiras, outros países compartilham a mesma preocupação. Programas de cooperação nesta área podem ser planejados com baixos custos, e sem nenhum inconveniente para a segurança e os interesses estratégicos nacionais.

Obter acesso aos bancos de dados epidemiológicos de outros países seria algo fundamental para o controle de endemias em solo brasileiro. Para a erradicação das epidemias de Ebola, os países africanos infectados trocaram extensivamente dados<sup>12</sup> sobre infecções e zonas de risco. Em parceria com ONGs e agências financiadoras como a Fundação Gates, a coleta e transmissão dos dados permitiu um monitoramento em tempo real das

<sup>11</sup> Hard Times in Venezuela Breed Malaria as Desperate Flock to Mines. *The New York Times*. 15 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2016/08/15/world/venezuela-malaria-mines.html>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>12</sup> SACKSA, Jilian A.; ZEHEA, Elizabeth; REDICKA, Cindil; BAHB, Alhousseine, COWGERB, Kai; CAMARAC, Mamady; DIALLOC, Aboubacar; GIGOC, Abdel N. I.; DHILLONA, Ranu S; LIUA, Anne. Introduction of Mobile Health Tools to Support Ebola Surveillance and Contact Tracing in Guinea. *Global Health Science Practice*. V. 3, n. 4, p. 646-659, dezembro de 2015.

infecções e dos focos, permitindo uma ação rápida e eficiente contra a doença. Isso tem a dupla vantagem de, por um lado, fazer com que países contenham focos de transmissão situados em zonas de fronteira e, por outro, permitir que países compreendam a dinâmica de difusão dessas doenças, desenhando políticas públicas eficazes e com objetivos realistas.

Instituições como a OMS e a OPAS passam, neste momento, por significativas reformulações em seus marcos regulatórios e atribuições. A OMS recentemente aprovou o novo marco de colaboração com atores não-estatais<sup>13</sup>, com o intuito de fortalecer o papel de instituições como ONGs, fundações privadas e universidades na área de saúde. Parte desse movimento se deve ao diagnóstico de que essas instituições responderam às recentes epidemias de modo ineficiente. O Brasil, com a reputação de ator fundamental adquirida nos últimos anos, pode e deve buscar ampliar sua zona de influência sobre essas instituições. Isso é essencial para evitar que a agenda dessas instituições seja imposta unilateralmente por países desenvolvidos ou pelas indústrias farmacêuticas.

Por fim, uma melhor capacitação do pessoal de saúde, tanto no Brasil quanto no exterior, facilitaria sobremaneira o uso eficiente dessas informações. Mas a troca de informações requer não somente um meio comum de transmissão de dados. Também é essencial que a linguagem falada pelas partes comunicantes seja compatível. Neste sentido, um sistema de dados padronizado, bem como uma linguagem comum na transmissão de dados e na construção de indicadores de monitoramento torna-se essencial. Esse tipo de padronização só é atingido a partir de negociações e acordos internacionais.

Recentemente, a China externou publicamente que deve requerer um certificado garantindo que produtos de origem brasileira estejam livres do vírus da Zika. Essa posição é mais um exemplo de problema que pode ser combatido com maior informação. O grande desafio<sup>14</sup> em relação à Zika, porém, não é a circulação de mercadorias, mas de pessoas. Esse tipo de demanda evidencia que, sem dúvida alguma, as epidemias podem ter efeitos no comércio exterior do Brasil. Mas também revela que a difusão da informação será essencial para defender interesses nacionais na matéria e, no processo, fomentar o bem estar e a saúde globais.

<sup>13</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHO's engagement with non-State actors. Disponível em: <<http://www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/en/>>. Acesso em 18 de setembro de 2016.

<sup>14</sup> RODRIGUEZ-MORALES, Alfonso J.; BANDEIRA, Antonio C.; FRANCO-PAREDES, Carlos. The expanding spectrum of modes of transmission of Zika virus: a global concern. *Annals of Clinical Microbiology and Antimicrobials*. V. 15, n. 13, 2016.



*Oliver Stuenkel* é coordenador da Escola de Ciências Sociais (CPDOC) e do MBA em Relações Internacionais em São Paulo, professor de Relações Internacionais na FGV em São Paulo.

[www.postwesternworld.com](http://www.postwesternworld.com)

@OliverStuenkel

## Promoção da democracia e dos direitos humanos

Oliver Stuenkel

A promoção da democracia e dos direitos humanos como objetivo de política externa brasileira – sobretudo no âmbito sul-americano – sempre gera tensão e conflito com os princípios da não-intervenção e da soberania nacional, dois pilares centrais da atuação internacional do país. Ainda assim, a defesa da governança democrática e a crítica a violações de direitos humanos passaram a ser paradigmas cada vez mais importantes para a diplomacia brasileira, tendo em vista as demandas criadas nesse sentido por boa parte da opinião pública e do sistema político nacional. Dessa forma, a tensão proveniente do choque entre esses valores — o respeito à soberania versus a defesa da democracia e dos direitos humanos — constitui um dos dilemas mais relevantes dos últimos 25 anos da política externa brasileira. A consequência tem sido um posicionamento profundamente ambíguo e *ad hoc*, sem compromissos inequívocos.

Por vezes, o Brasil adota uma abordagem construtiva e busca defender a democracia de forma proativa, como ocorreu em episódios envolvendo países vizinhos (Paraguai nos anos 1990 e Venezuela em 2002). O país também liderou a criação de organizações regionais que abrigam estruturas normativas pró-democráticas, como o Protocolo de Ushuaia. Ao mesmo tempo, porém, o Brasil manteve-se

passivo perante violações da ordem democrática e dos direitos humanos em situações como as de Suriname em 1991<sup>1</sup>, Haiti ao longo dos anos 1990<sup>2</sup>, Peru em 1992<sup>3</sup> e 2000<sup>4</sup> e, mais recentemente, na Venezuela<sup>5</sup>.

Fora do âmbito regional sul-americano, o posicionamento do Brasil em matéria de democracia e direitos humanos perde ainda mais força, como exemplifica a política adotada em relação a Cuba, Síria e numerosos parceiros importantes, porém autoritários, na África. O Brasil adota a posição de que pressão externa nesse quesito raramente é construtiva e que os direitos humanos não podem ser impostos por atores externos<sup>6</sup>. Portanto, o país tem relutado em apontar e rechaçar abertamente violadores internacionais do devido processo legal e dos direitos humanos, e tem se oposto fortemente a sanções econômicas ou intervenções militares como meios de solucionar crises humanitárias.

Em uma tentativa de explicar as razões dessa postura, este capítulo é dividido em três partes. Primeiro, explica-se como o Brasil lidou com a questão da democracia e dos direitos humanos em sua política externa desde o fim da ditadura militar. Indaga-se em que medida o Brasil teria 'responsabilidades especiais' no sentido de promover a democracia e os direitos humanos junto a parceiros como Haiti, Venezuela e Cuba. Segundo, avalia-se como a violação da democracia e dos direitos humanos em terceiros países afeta ou pode vir a afetar os interesses do Brasil. A terceira parte apresenta recomendações específicas para o que seria uma diplomacia equipada para gerir os dilemas recorrentes na matéria.

## Política externa pró-democracia e direitos humanos

A posição de liderança do Brasil na região criou as condições para que o país interviesse na política interna dos países vizinhos frequentemente. Um exemplo paradigmático é o dos anos 1960 e 1970, quando o Brasil exerceu influência e trabalhou para manter regimes autoritários na Bolívia, no Uruguai, no Paraguai e no Chile. Sob a presidência de José Sarney (1985-1990), o primeiro presidente civil depois de mais de duas décadas de regime militar, o Brasil apoiou a inclusão<sup>7</sup> de uma referência à democracia em um novo preâmbulo à Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Mas o governo brasileiro

- 
- <sup>1</sup> STUENKEL, Oliver. Brazil: South America's Ambivalent Crisis Manager. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2016/06/12/americas-ambivalent-manager/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.
  - <sup>2</sup> BURGESS, Sean; DAUDELIN, Jean. Brazil: How Realists Defend Democracy. In *Promoting Democracy in the Americas*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007.
  - <sup>3</sup> PALMER, David Scott. The Peruvian Crisis: The Institutional Coup and its Consequences". *Council on Foreign Relations*. Peru Workshop, Nova York, 11 de maio de 1992.
  - <sup>4</sup> SANTISO, Carlos. Promoção e proteção da democracia na política externa brasileira. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 24, n. 2, pp.397-431, 2002.
  - <sup>5</sup> FELDMANN, Andreas E.; MERKE, Federico; STUENKEL, Oliver. Venezuela's Political Crisis: Can Regional Actors Help? Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2015/11/30/venezuela-s-political-crisis-can-regional-actors-help/im9t>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.
  - <sup>6</sup> STUENKEL, Oliver. Rising Powers and the Future of Democracy Promotion: The Case of Brazil and India. *Third World Quarterly*. V. 34, p. 339-355, 2013.
  - <sup>7</sup> LEGLER, Thomas; LEAN, Sharon F.; BONIFACE, Dexter S. (editors). *Promoting Democracy in the Americas*. Johns Hopkins University Press, 2007.



resistiu a políticas de promoção da democracia que pudessem ser vistas como violações a seu compromisso com o princípio da não-intervenção nos assuntos de terceiros países. Em 1990, sob o presidente Fernando Collor de Mello, o Brasil se esquivou de propostas de uma intervenção no Suriname como resposta a um golpe militar<sup>8</sup>. Em 1992, o Brasil decidiu tomar uma postura discreta<sup>9</sup> diante do fechamento do Congresso no Peru pelo presidente Alberto Fujimori. Membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU, em 1994, o Brasil absteve-se da Resolução 940, que autorizava o uso da força no Haiti para reempossar o presidente Jean-Bertrand Aristide, que fora deposto em um golpe de Estado. Fortalecer a democracia fora das fronteiras do Brasil era menos importante para o governo brasileiro do que resolver os desafios internos de consolidação da própria democracia.

Novos líderes começaram a reposicionar o Brasil como um ator crescentemente assertivo na defesa da democracia na América Latina. Em 1996, o presidente Fernando Henrique Cardoso influenciou organismos regionais, tais como o Mercosul e a OEA, a prevenir uma tentativa de golpe no Paraguai<sup>10</sup>, o que levou o general paraguaio Lino Oviedo a recuar de seus esforços para remover o presidente Juan Carlos Wasmosy do poder. Na crise política que se sucedeu no Paraguai, Cardoso continuou a exercer um papel crucial<sup>11</sup>.

Em 2000, quando Fujimori violou padrões eleitorais, Cardoso ostensivamente deixou de ir à sua posse. Um ano mais tarde, o Brasil apoiou a elaboração e a aprovação da Carta Democrática Interamericana da OEA, que estabeleceu a norma da solidariedade democrática<sup>12</sup>, segundo a qual os povos das Américas têm o direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la.

Em abril de 2002, Cardoso foi ativo também nas negociações de bastidores<sup>13</sup> para o retorno de Hugo Chávez ao poder, 48 horas depois de sua deposição por um golpe de Estado. A reputação de Washington como defensora da democracia foi prejudicada na região quando o Departamento de Estado dos Estados Unidos rapidamente reconheceu a legitimidade do governo dos mandatários do golpe<sup>14</sup>. A política de defender o mandato eleitoral do presidente Chávez<sup>15</sup> foi mantida durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

<sup>8</sup> STUENKEL, Oliver. Brazil: South America's Ambivalent Crisis Manager. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2016/06/12/americas-ambivalent-manager/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>9</sup> STUENKEL, Oliver. Is Nicolás Maduro today's Alberto Fujimori? Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2016/06/23/nicolas-alberto-fujimori/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>10</sup> VALENZUELA, Arturo. Paraguay: The Coup That Didn't Happen. *Journal of Democracy*. V. 8, n. 1, p. 43-55, janeiro de 1997.

<sup>11</sup> HOFFMAN, Andrea R. Acessando a influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-Partes: O caso do Mercosul e o Paraguai. Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

<sup>12</sup> STUENKEL, Oliver. Book review: "21<sup>st</sup> Century Democracy Promotion in the Americas" By J. Heine and B. Weiffen. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2015/08/01/democracy-promotion-americas/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>13</sup> SPEKTOR, Matias. 18 Dias. Rio de Janeiro, Objetiva, 2014.

<sup>14</sup> FELDMANN, Andreas E.; MERKE, Federico; STUENKEL, Oliver. Venezuela's Political Crisis: Can Regional Actors Help? Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2015/11/30/venezuela-s-political-crisis-can-regional-actors-help/im9t>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>15</sup> COLE, N. S. Hugo Chavez and President Bush's Credibility Gap: The Struggle Against US Democracy Promotion. *International Political Science Review*. V. 28, n. 4, p. 493-507, setembro de 2007.

Seguindo a liderança de FHC no âmbito da defesa da democracia e dos direitos humanos, a administração de Lula concordou com a noção de que a hora de o Brasil exercer um papel importante na região havia chegado. Em 2003, Lula agiu rapidamente para resolver uma crise constitucional na Bolívia<sup>16</sup>. Em 2005, ele enviou seu chanceler a Quito para lidar com a crise no Equador<sup>17</sup>. No mesmo ano, o Brasil trabalhou com a OEA para mediar uma crise política<sup>18</sup> na Nicarágua, o que incluiu o fornecimento de apoio financeiro para o monitoramento de eleições no país.

Há vários casos em que o governo brasileiro adotou posturas significativas a fim de ajudar a estabilizar a governança democrática no exterior. A decisão brasileira de liderar a missão humanitária da ONU no Haiti, MINUSTAH, a partir de 2004<sup>19</sup>, contribuiu tanto para a estabilidade econômica quanto política na ilha caribenha. Fora da região, o envolvimento brasileiro em Guiné-Bissau, membro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), está em andamento e tem se provado como mais um esforço brasileiro de promoção da paz e da democracia<sup>20</sup>. O Brasil forneceu assistência eleitoral para Guiné-Bissau<sup>21</sup> entre 2004 e 2005, e continuou a apoiar esforços de estabilização através da missão de paz da ONU no país<sup>22</sup>. Na preparação para as eleições antecipadas em abril de 2012, o Brasil providenciou ainda mais verbas para o fundo do PNUD em apoio à Comissão Nacional Eleitoral para assistência na realização da eleição.

Em 2009, o chanceler brasileiro condenou o golpe em Honduras e exigiu que o presidente Zelaya fosse reempossado imediatamente<sup>23</sup>. O país também suspendeu seus projetos de ajuda humanitária e cooperação militar com a ilha. Alguns dias depois, a Assembleia Geral da ONU também condenou o golpe e a OEA suspendeu Honduras. Mais tarde, o Brasil adotou uma série de medidas adicionais, inclusive o cancelamento de um programa de suspensão da necessidade de vistos, como forma de pressionar o governo de Honduras

<sup>16</sup> FUSER, Igor. *Conflitos e Contratos: a Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)*. Dissertação de pós-graduação – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

<sup>17</sup> Amorim chega ao Equador para acompanhar desdobramentos da crise política. *Agência Brasil*. 29 de abril de 2005. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-04-29/amorim-chega-ao-equador-para-acompanhar-desdobramentos-da-crise-politica>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>18</sup> DEPARTMENT OF STATE. OAS Chief Visiting Nicaragua to Help Resolve Political Crisis. Disponível em: <<http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2005/06/20050615130458aeneerg0.5405084.html#ixzz4KfcD8Gyv>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>19</sup> BRACEY, Djuan. O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz da ONU: Os Casos do Timor Leste e Haiti. *Contexto Internacional*. V. 33, n. 2, julho/dezembro 2011.

<sup>20</sup> STUENKEL, Oliver. Can Brazil promote democracy in Africa? Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/03/07/promote-democracy-africa/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>21</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in that country. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/412/20/PDF/N1241220.pdf?OpenElement>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>22</sup> UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/507/93/PDF/N0650793.pdf?OpenElement>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>23</sup> STUENKEL, Oliver. Brazil at the Eye of the Storm: Lula, Zelaya and Democracy in Central America. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/06/28/democracy-central-america/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

a reempessar Zelaya, que se reuniu com Lula e Celso Amorim durante a crise – esses exemplos frequentemente são ignorados por aqueles que criticam o histórico do Brasil como defensor da democracia na região. No entanto, algo que sempre surpreende observadores estrangeiros é o fato de que, apesar de o Brasil estar adotando progressivamente a defesa dos direitos humanos e da democracia na sua política externa, isso não levou a um grau maior de convergência com os Estados Unidos nessa questão. Ao invés disso – como se observa no caso de Honduras<sup>24</sup> – a fricção se manteve. Tornou-se óbvio que os dois países têm abordagens bem distintas no que se refere às melhores práticas de promoção dos direitos humanos e democracia.

A abordagem brasileira da liderança regional difere da estadunidense por uma série de razões. As frases “promoção da democracia” ou “defesa da democracia” – entre as favoritas de *policy makers* nos Estados Unidos – raramente são utilizadas em Brasília. O Brasil tampouco estimula o tipo de ativismo praticado por ONGs europeias ou norte-americanas, que inclui o desenvolvimento de partidos políticos, o apoio à mídia e a jornalistas independentes, o desenvolvimento de instituições públicas, e o treinamento para juízes, líderes cívicos e legisladores. Além disso, o Estado brasileiro e a sociedade civil do país não desenvolveram a capacidade de enviar civis para trabalhar com assistência à democracia ao redor do mundo, tal como fazem ONGs na Europa e nos EUA. Diferentemente dos EUA, o Brasil raramente condiciona a provisão de auxílio à existência de um regime democrático, apresentando-se como um parceiro para o desenvolvimento, e não como doador. A promoção da democracia não faz parte de uma “narrativa liberal” mais ampla no Brasil.

Ao contrário, o Brasil tem, por natureza, suspeitas a respeito de qualquer tipo de busca por convergência ideológica entre Estados. O Brasil não tem uma *mission civilisatrice* ou interesse em expandir sua própria agenda ideológica ao redor do mundo e é improvável que o país transforme sua própria transição exitosa para a democracia em plataforma de política externa.

A abordagem brasileira representa uma alternativa distinta do método normativo de promoção da democracia ocidental, que reflete a urgência de recriar imitações das democracias liberais. O Brasil prefere adotar ações preventivas por meio de normas ou plataformas multilaterais – por exemplo, através de cláusulas de tratados que punem os países que não mantiverem padrões democráticos, ou por meio de ação coletiva institucionalizada. De fato, o Brasil tem, sistematicamente, construído referências para a defesa da democracia nas cartas, protocolos e declarações de instituições sub-regionais das quais faz parte. A importância da democracia na constituição e nas atividades do Mercosul, do Grupo do Rio e da UNASUL pode ser em parte atribuída ao ativismo do Brasil.

Os defensores dessa tática menos invasiva observam que é menos provável que ela faça surgir um sentimento antibrasileiro dentro ou fora das fronteiras. Apenas quando medidas preventivas não são bem-sucedidas o governo brasileiro contempla intervenções mais

<sup>24</sup> HEINE, Jorge; WEIFFEN, Brigitte. 21<sup>st</sup> Century Democracy Promotion in the Americas: Standing up for the Polity. Routledge, 2014.

invasivas. Consequentemente, muitos cidadãos brasileiros são amplamente ignorantes no que se refere às atividades de defesa da democracia de seu governo – o que contrasta muito com o caso dos EUA, onde boa parte dos eleitores consideram ser um dever de seu governo espalhar a democracia e os direitos humanos mundo afora.

Na melhor das hipóteses, a postura brasileira causa frustração silenciosa em Washington. Na pior das hipóteses, os Estados Unidos veem o Brasil como um ator irresponsável, ao passo que Brasília interpreta o intervencionismo de Washington como uma fonte de instabilidade democrática na vizinhança.

Ao mesmo tempo, vozes influentes em Brasília expressam profunda cautela e ambiguidade quando se trata de tentativas de influenciar assuntos domésticos no exterior. Enfatizando a prevalência da soberania na ordem internacional, muitos pensadores da política externa no Brasil criticam a promoção ou a defesa proativa dos direitos humanos ou da democracia, apontando que tais atitudes invariavelmente violam a soberania e a autodeterminação de outro país. Intervenções estrangeiras de qualquer tipo, até mesmo conselhos benevolentes, são frequentemente consideradas como uma intrusão inapropriada nas questões internas de outro país, algo que promotores da democracia frequentemente ignoram enquanto são seduzidos pela noção de uma “unidade de bondade”, de acordo com a qual instituições eficazes e tudo o que é desejável emana da democracia. Além disso, excluir regimes não-democráticos, como por meio do lançamento da ideia de uma “Liga das Democracias”, cria uma dinâmica de “insiders vs. outsiders” que fomenta a desconfiança e, possivelmente, até mesmo conflitos, o que reduz o espaço para diálogo. Preocupações a respeito de características internas de regimes poderiam provocar resistência e colocar a ordem regional em risco.

Pensadores à esquerda também descrevem<sup>25</sup> a promoção da democracia como uma continuidade do colonialismo. A partir desta perspectiva, a promoção da democracia pode ser entendida como uma nova forma de controle transnacional que acompanhou a ascensão do capitalismo global. Tais pensadores – que têm mais influência no Brasil do que na Europa ou nos Estados Unidos – descrevem a prática como um esforço para substituir meios coercitivos de controle social por meios consensuais no Sul, dentro de um sistema internacional altamente estratificado, no qual os Estados Unidos exercem um papel de liderança em nome de uma configuração transnacional hegemônica emergente e de uma elite transnacional. No debate como um todo, críticos descrevem a promoção da democracia como incoerente, insincera e motivada por interesses econômicos. Frequentemente, eles apontam a relutância dos Estados Unidos e de seus aliados em elevar o objetivo da promoção da democracia acima de todos os outros interesses o tempo inteiro. Por exemplo, críticos se perguntam por que os Estados Unidos fazem tão pouco para promover a democracia na autocrática Arábia Saudita, enquanto a Venezuela se tornou um alvo de promoção da democracia, mesmo que seu presidente tenha sido eleito democraticamente.

<sup>25</sup> ROBINSON, William I. Globalization, the World System, and “Democracy Promotion” in U.S. Foreign Policy. *Theory and Society*. V. 25, n. 5, outubro de 1996.

A postura do Brasil frente à promoção da democracia se mostrou controversa em 2012, quando a presidente Dilma Rousseff — junto com os líderes do Uruguai e da Argentina — suspendeu o Paraguai do Mercosul depois do impeachment de Fernando Lugo, então presidente do Paraguai, que a maioria dos governos da região considerou como o equivalente a um golpe de Estado ou um “golpe parlamentar”<sup>26</sup>. Alguns argumentaram que o governo brasileiro estabeleceu um claro precedente de que tendências antidemocráticas na região acionariam uma reação rápida e clara por parte de Brasília. A decisão de Rousseff de trabalhar por meio do Mercosul — em vez da OEA, vista por *policy makers* brasileiros como dominada pelos Estados Unidos — é consistente com uma crescente preferência por usar organismos locais da região, possivelmente em um esforço para fortalecer sua reivindicação de liderança regional. Ainda assim, outros argumentaram que a postura do Brasil tinha pouco a ver com democracia, e sim com outros propósitos a serem servidos. Não só a presidente da Argentina, Cristina Kirchner, temia ser destituída em casa e procurava criar um precedente que iria desencorajar seus oponentes domésticos, mas, mais importante que isso, muitos viam a suspensão do Paraguai como uma manobra geopolítica para permitir que a Venezuela entrasse no Mercosul, passo que havia sido anteriormente bloqueado pelo Senado paraguaio.

Enquanto a política brasileira tem sido relativamente consistente no tocante a tentativas de golpe na região, ela geralmente não tem tomado uma posição firme a respeito de violações dos direitos humanos e de liberdades civis. No início de 2014, quando o governo venezuelano reprimiu manifestantes severamente, o ministro das relações exteriores insistiu que não era papel do Brasil se manifestar junto ao presidente da Venezuela<sup>27</sup>, Nicolás Maduro. Tentativas de mediação na época foram bem-intencionadas, mas incapazes de estabelecer um diálogo genuíno entre governo e oposição.

O silêncio do Brasil em face das crescentes violações à democracia e aos direitos humanos na Venezuela em 2015 e 2016 criou uma fissura na imagem do Brasil como líder regional, particularmente levando-se em consideração que Brasília vinha ativamente promovendo cooperação econômica com Caracas enquanto Maduro e seu predecessor, Hugo Chávez, trabalhavam para dismantelar a democracia na Venezuela. Certamente, sem o apoio diplomático e o engajamento econômico brasileiro durante esse período (que gerou amplas recompensas econômicas para o Brasil), o chavismo não teria se consolidado de maneira tão arraigada.

Ainda considerando o papel importante do Brasil na América Latina, parece cada vez mais claro que, mesmo em tempos de agitação doméstica, o desengajamento implica em custos significativos. De fato, a reação tardia e demasiado tímida da região em relação à profunda crise política na Venezuela cria a noção no exterior que a América do Sul está à deriva e é incapaz de lidar com seus próprios problemas.

<sup>26</sup> VIEIRA SOUTO, Cintia. A Crise Política no Paraguai e o Brasil. *Conjuntura Austral*. V. 3, n. 13, p. 7-16, agosto/setembro de 2012.

<sup>27</sup> Defendemos diálogo com os opositores na Venezuela. *Folha de S. Paulo*. 3 de março de 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/154730-defendemos-dialogo-com-os-opositores-na-venezuela.shtml>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

Além da Venezuela, Cuba e Haiti se destacam como casos particularmente difíceis no debate brasileiro sobre a promoção da democracia e dos direitos humanos, e as complexidades inerentes aos três países mostram quão difícil tem sido para os governos brasileiros encontrar uma estratégia adequada ao longo dos últimos anos.

No Haiti, um cenário de Estado quase falido requer continuado engajamento brasileiro na missão de manutenção de paz MINUSTAH, ao lado de outros países que contribuíram com tropas, como Canadá e Uruguai. É particularmente importante que os projetos de ajuda brasileiros — ampliados dramaticamente durante o período Lula, mas reduzidos quando uma crise atingiu a presidente Rouseff — sejam levados adiante na ilha.

Na Venezuela, uma ação urgente é necessária, uma vez que o presidente eleito tem ativamente enfraquecido o Legislativo e reduzido a autonomia do Judiciário e da mídia, sem contar o aprisionamento em série de políticos de alto nível. Neste caso, o Brasil deveria ajudar a montar uma coalizão com pelo menos dois terços dos membros da OEA – proporção necessária para suspender a Venezuela até que o governo do presidente Nicolás Maduro restaurasse a independência judicial e a proteção dos direitos fundamentais. O Brasil também deveria trabalhar no sentido de convencer o Uruguai a apoiar a suspensão da Venezuela do Mercosul.

No que diz respeito a Cuba, uma estratégia firme de longo prazo será necessária para promover direitos humanos e democracia na ilha. Táticas agressivas como o embargo econômico imposto pelos Estados Unidos provaram-se pouco efetivas, tendo inclusive dado mais poder ao regime de Castro. O governo cubano tem sido tradicionalmente relutante em permitir que delegações estrangeiras ou diplomatas se encontrem com críticos do regime. Quando Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores de Fernando Henrique Cardoso, insistiu em reunir-se com uma figura da oposição cubana durante uma viagem à ilha em 2000, Havana ameaçou cancelar a visita oficial de Lampreia.

Em relação aos três casos mais complexos de violação de direitos humanos e democracia nas Américas, o Brasil, na posição de segundo maior país do hemisfério, deveria assumir um papel de liderança no fortalecimento dos arranjos normativos, monitorando e instaurando um debate franco sobre como melhor lidar com os problemas nos três países em questão. Considerando os diferentes desafios enfrentados por cada país, cada situação exige, portanto, abordagens específicas.

Por fim, a posição do Brasil em relação a comunidades marginalizadas é igualmente ambígua. Apesar dos desafios consideráveis relativos aos direitos humanos em casa, o Brasil tem se manifestado contra o racismo a nível internacional ao longo das últimas décadas, e tem exprimido seu apoio a comunidades marginalizadas. Em 2011, o país co-patrocinou uma resolução no Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre violações de direitos humanos baseados na orientação sexual e identidade de gênero, uma conquista que reafirma os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Originalmente, a resolução histórica foi apresentada pelo Brasil em 2003, na Comissão de Direitos Humanos da

ONU (hoje Conselho de Direitos Humanos) em Genebra, com o apoio de outros 19 países. Ela faz um apelo a todos os Estados-membros da ONU para que promovam e protejam os direitos humanos “de todas as pessoas, independentemente de sua orientação sexual”. Essa tendência positiva continuou em 2012 quando, durante uma votação na Assembleia Geral da ONU sobre execuções extrajudiciais, o Brasil condenou a proposta de emenda que removia referências a orientação sexual e identidade de gênero. Ao mesmo tempo, o Brasil tem se mostrado de maneira geral pouco disposto a criticar bilateralmente legislações discriminatórias (como as legislações que discriminam populações LGBT em vários países da África e da Ásia)<sup>28</sup>. Em abril de 2011, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos requisitou que o Brasil suspendesse a construção da barragem da hidrelétrica de Belo Monte por não ter devidamente consultado a população indígena afetada. A presidente Dilma respondeu com a suspensão dos pagamentos brasileiros, a retirada do embaixador brasileiro junto à OEA e a suspensão da candidatura de um brasileiro para um cargo na Comissão<sup>29</sup> (embora ele acabasse sendo eleito para o posto).

## Como violações à democracia e aos direitos humanos afetam interesses brasileiros

Aqueles que argumentam que o Brasil deveria fazer mais para defender a democracia e promover os direitos humanos, normalmente o fazem por razões morais. Afirmam que, como uma das maiores democracias do mundo, o Brasil tem a obrigação de defender a democracia e promover os direitos humanos em outros lugares. Algo bem menos mencionado é o fato de que violações do regime democrático e da democracia em outros países têm impacto concreto nos interesses estratégicos do Brasil. No passado, regimes autoritários foram por vezes considerados politicamente mais estáveis, já que líderes autocráticos não precisavam se submeter a eleições imprevisíveis. Ademais, eles eram vistos como possuidores de maior liberdade para suprimir movimentos desestabilizadores na sociedade, que poderiam afetar negativamente investidores brasileiros. Enquanto tal pensamento é ainda visto por vezes em debates sobre democratização no Oriente Médio, em outros lugares tem sido cada vez mais evidente que regimes democráticos que cumprem com seus deveres em matéria de direitos humanos tendem a ser mais estáveis, além de parceiros confiáveis, já que são melhores em gerenciar mudanças de poder domesticamente. Eleições regulares e competitivas também proporcionam um canal para o descontentamento popular, mecanismo que regimes autoritários não oferecem.

Transições de poder estáveis e previsíveis são de particular importância para investidores de longo prazo, tais como Petrobras, Vale ou Odebrecht, que são expostas a risco político. A situação na Venezuela — um caso clássico de governo autoritário resistindo à transição de poder — mostra como a violação de normas e regras democráticas afeta os interesses econômicos do Brasil. Não apenas investidores brasileiros estão sendo penalizados, como

<sup>28</sup> PÉREZ, Gloria C. A Proteção dos Direitos LGBTI: Um Panorama Incerto. *Sur*. V. 11, n. 20, junho-dezembro de 2014.

<sup>29</sup> SOLTIS, Katie. Brazil Disregards Charges from the Inter-American Commission on Human Rights. Council on Hemispheric Affairs. Disponível em: <<http://www.coha.org/brazil-disregards-charges-from-the-inter-american-commission-on-human-rights/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

também companhias brasileiras que vendem produtos para a Venezuela, especialmente em regiões fronteiriças, ficam mais vulneráveis em um cenário de incerteza.

Para além disso, abusos dos direitos humanos e violações de governança democrática na vizinhança do Brasil têm consequências negativas para os interesses estratégicos brasileiros, uma vez que afetam a reputação da região no exterior — possivelmente impactando investidores estrangeiros — e reduzem o espaço para cooperação transfronteiriça. Exemplos disso são as áreas dominadas pelo crime organizado, usadas para o tráfico de drogas e pessoas, e a proteção da floresta Amazônica, considerando que regimes com um histórico problemático de respeito aos direitos humanos tendem a ser menos confiáveis do que aqueles onde os direitos humanos são valorizados.

Ainda mais importante, do ponto de vista brasileiro, é o fato de que tentativas de promover a democracia — aplicando a cláusula democrática em caso de violações, por exemplo — implicam um risco de que essas regras possam, um dia, ser usadas contra o Brasil. No entanto, isto apenas destaca os benefícios domésticos da promoção de normas regionais e globais para a democracia e os direitos humanos, uma vez que o seu avanço potencialmente garante que elas sejam respeitadas dentro de casa.

De fato, quanto mais outros países obedecerem a padrões rigorosos de direitos humanos e normas democráticas, mais fácil será para os atores domésticos implementarem-nas no Brasil. Por exemplo, normas de direitos humanos em funcionamento em outra região oferecem ferramentas para que grupos mais vulneráveis — como populações indígenas — procurem ajuda internacional quando os mecanismos domésticos não funcionarem corretamente. Cercar-se de regimes que respeitam a democracia e os direitos humanos inevitavelmente aumenta a pressão sobre os atores domésticos para que eles também sejam cumpridos no Brasil, uma vez que o risco de ser exposto por seus pares aumenta.

Certamente há exemplos tangíveis de como esse mecanismo pode funcionar. Avanços importantes relativos aos direitos humanos no Brasil, tais como legislações modernas com foco em violência doméstica (a Lei Maria da Penha, por exemplo) são, de fato, adaptações do direito brasileiro a padrões internacionais e foram frequentemente fruto de pressão internacional<sup>30</sup>. A promoção e a defesa de regras e normas de democracia e direitos humanos no mundo é, portanto, uma ferramenta essencial para avançar estes tópicos domesticamente.

Por fim, violações de regras democráticas e normas de direitos humanos na vizinhança do Brasil, se deixadas à deriva por longos períodos, podem aumentar a probabilidade de uma intervenção externa na América do Sul. Tal consequência seria um duro golpe contra a estratégia regional dominante do Brasil, que é manter potências como os Estados Unidos e os países da Europa a uma certa distância de seu quintal. Isto não significa que os Estados

<sup>30</sup> UN WOMEN. Maria da Penha Law: A Name that Changed Society. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2011/8/maria-da-penha-law-a-name-that-changed-society>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.



Unidos estejam empenhados em um maior envolvimento na região — muito pelo contrário, há um consenso crescente em Washington de que intervir na América do Sul não apenas é algo secundário, como também arriscado. Contudo, se uma crise ameaçar de fato os interesses estadunidenses — seja na forma de um crescente número de migrantes ou ao afetar a estabilidade em uma escala regional — os Estados Unidos podem ver-se forçados a tomar uma posição mais assertiva. A inação continuada da vizinhança diante de um potencial colapso venezuelano (por exemplo, produzindo milhares de refugiados econômicos) já enfraquece severamente a noção de liderança regional brasileira hoje.

A análise acima mostra que a profunda ambivalência presente na postura brasileira sobre a promoção de democracia e direitos humanos no exterior é tão comum quanto improvável de ser resolvida num futuro imediato. Se por um lado mesmo nos Estados Unidos ou na Europa a promoção da democracia e dos direitos humanos é altamente contestada e frequentemente criticada como inútil ou perigosa<sup>31</sup>, o debate agrava-se no Brasil devido a um agudo senso de violações dos direitos humanos a nível nacional, seja em relação à violência policial contra negros, às espantosas condições das prisões brasileiras<sup>32</sup>, ou à existência continuada do trabalho escravo e infantil tanto em áreas rurais quanto urbanas<sup>33</sup>, ou ainda à discriminação e à violência contra mulheres<sup>34</sup>, jornalistas<sup>35</sup> e a comunidade LGBT<sup>36</sup>. Cabe também lembrar que o Brasil é o país com o maior número de assassinatos de ativistas ambientais no mundo<sup>37</sup>.

Paradoxalmente, enquanto para alguns isto é motivo suficiente para não promover os direitos humanos e a democracia no exterior, uma vez que aumenta o risco de o Brasil tornar-se alvo de críticas, outros consideram que este é precisamente o principal motivo para que o país assuma um papel mais visível. O uso da tortura nas prisões brasileiras é um bom exemplo: enquanto o governo federal é impedido pela Constituição de

<sup>31</sup> STUENKEL, Oliver. Book review: “American Democracy Promotion: Impulses, Strategies and Impacts”. Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2012/05/12/book-review-%E2%80%9CAmerican-democracy-promotion-impulses-strategies-and-impacts%E2%80%9D/>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>32</sup> “O Estado Deixou o Mal Tomar Conta”: A Crise do Sistema Prisional do Estado de Pernambuco. Human Rights Watch, 2015. Disponível em: <[https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/brazil1015port\\_foru-pload.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/brazil1015port_foru-pload.pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>33</sup> SAKAMOTO, Leonardo (coord.). Trabalho Escravo no Brasil do Século XXI. Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced\\_labour/pub/trabalho\\_escravo\\_no\\_brasil\\_do\\_%20seculo\\_%20xxi\\_315.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escravo_no_brasil_do_%20seculo_%20xxi_315.pdf)>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>34</sup> Brazil’s tough laws on violence against women stymied by social norms. The Guardian. 12 de maio de 2015. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/global-development/2015/may/12/brazil-tough-laws-violence-against-women-stymied-by-social-norms>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>35</sup> Violência contra jornalistas aumentou em 2015, diz relatório da Fenaj. *Folha de S. Paulo*. 21 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/01/1731966-violencia-contrajornalistas-aumentou-em-2015-diz-relatorio-da-fenaj.shtml>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>36</sup> SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Relatório Sobre Violência Homofóbica no Brasil: Ano de 2012. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

<sup>37</sup> Brazil Tops Activist Killings List Amid Commodities Price Slump. *Bloomberg*. 19 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-20/brazil-tops-activist-killings-list-amid-commodities-price-slump>>. Acesso em 17 de setembro de 2016.

interferir em um problema que é responsabilidade dos estados, a política externa poderia ajudar a colocar a questão na ordem do dia domesticamente. Se o Ministério das Relações Exteriores brasileiro promovesse ativamente o assunto no exterior e sinalizasse um comprometimento global ou local, junto com outros países, para acabar com a tortura no Brasil, o governo federal e a sociedade civil organizada poderiam usar este compromisso internacional para pressionar os governadores dos estados a reformarem o sistema prisional. Considerando semelhante mecanismo, é do interesse do Brasil promover uma maior consolidação de um enquadramento regional que não apenas fortaleça o monitoramento, mas sirva também para dar dentes a regras que ainda são, muitas vezes, negligenciadas.

## Recomendações

A partir da análise oferecida acima, é possível formular uma série de medidas que o Brasil pode tomar para assumir uma postura mais assertiva de promoção da democracia e dos direitos humanos. Em termos de organismos multilaterais, o Brasil poderia, por exemplo, participar mais ativamente dentro da ONU, no sentido de melhorar a atuação do Conselho de Direitos Humanos e torná-lo mais eficaz. Além disso, deveria expandir sua contribuição financeira (ou pelo menos honrar as dívidas atuais) à OEA e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (ambos financiados hoje em dia principalmente pelos Estados Unidos). Para isso, faz-se necessária uma maior integração, a nível institucional, da política externa, que deve ter uma agenda específica através de um plano de ação conjunto entre a Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Ministério das Relações Exteriores.

Neste sentido, é preciso desenvolver o conhecimento institucional do Itamaraty e da Presidência sobre mediação de crises; o Itamaraty, acima de tudo, deve ser visto como uma ferramenta-chave do governo para combater violações domésticas de direitos humanos ao trabalhar com regras e normas internacionais que irão gerar pressão externa sobre o Brasil.

Quando crises constitucionais irromperem em países vizinhos, a presidência brasileira deve automaticamente criar um comitê de crise, e o Congresso brasileiro deve ativamente empenhar legislaturas estrangeiras na região para estabelecer canais permanentes de diálogo, tornando-se capaz de responder adequadamente quando estas crises eclodirem. Neste caso, o Brasil deve se coordenar, junto aos vizinhos, de modo a assegurar que UNASUL, OEA e Mercosul trabalhem em conjunto de maneira eficaz.

Por fim, empréstimos do BNDES devem considerar direitos humanos e governança democrática como componentes fundamentais do risco inerente à concessão de crédito publicamente subsidiado a governos estrangeiros.





*Matias Spektor* é doutor pela Universidade de Oxford e professor da Escola de Relações Internacionais da FGV.

[www.matiasspektor.com](http://www.matiasspektor.com)

@MatiasSpektor

## Análise estratégica para as relações internacionais do Brasil

Matias Spektor

Um dos maiores desafios de qualquer política exterior é antecipar tendências e problemas emergentes no sistema internacional, e calcular o risco embutido em cada uma das opções disponíveis para o país. Para isso, alguns países utilizam de forma explícita os instrumentos hoje disponíveis para a análise estratégica aplicada aos assuntos da política externa, economia global, defesa e segurança internacionais. Trata-se do tipo de trabalho que permite a autoridades nacionais entenderem as transformações globais a tempo de mitigar seus eventuais efeitos negativos e, com algum engenho, delas tirar vantagem. O esforço de análise estratégica para temas de política exterior é particularmente útil para governos em sociedades complexas, onde as condições de vida da população são influenciadas por aquilo que ocorre fora das fronteiras nacionais. Em países tais como Alemanha, China, Estados Unidos, Índia, Japão, Reino Unido e Turquia, os chefes de governo tem ou já tiveram a seu serviço um grupo de profissionais dedicados com exclusividade a essas funções, que não se confundem com as tarefas de planejamento diplomático típicas do trabalho cotidiano de uma chancelaria (no caso brasileiro, sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores/SPD).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> DREZNER, Daniel. *Avoiding Trivia: the Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*. Brookings Institution, 2009 e BRANDS, Hal. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft*. Cornell University Press, 2014.

O Brasil sofre de um déficit de longa data de análise estratégica em política externa, economia global, segurança e defesa internacionais. Mesmo contando com um Estado forte e capaz de ter representações diplomáticas em todo o mundo, a classe política brasileira tem sido incapaz de detectar e entender, a tempo e com precisão, as grandes transformações globais que moldam a vida pública nacional. Por exemplo, a elite governante levou mais de dez anos para compreender o significado e o alcance do fenômeno da globalização – o aumento exponencial dos fluxos de dinheiro, comércio, pessoas, ideias e normas internacionais que revolucionou a política internacional durante os últimos quarenta anos. Em período mais recente, a classe política tampouco conseguiu registrar a tempo o processo de desaceleração da China, cujo impacto imediato foi a piora da grave recessão econômica que vivemos. Da mesma sorte, o aparente ímpeto que as autoridades tem dado ao assunto da insegurança pública parece avançar sem compreensão explícita da rápida transformação do lugar do Brasil na economia política do crime organizado transnacional e do narcotráfico sul-americano, dificultando, ainda mais, a árdua tarefa de reverter as estatísticas alarmantes em grandes capitais, cidades do interior e na faixa de fronteira.

Incapazes de detectar e analisar tendências internacionais a tempo de reagir de forma estratégica, os governos de plantão são pegos de surpresa por fenômenos sobre os quais tem pouco ou nenhum controle. Quando chega, a reação é tardia.

O que explica essa situação?

Nossa dificuldade de antever surpresas estratégicas não é inépcia governamental, mas algo mais complexo. Em primeiro lugar, a sociedade brasileira é pouco exposta a fluxos globais de ideias ou pessoas. Isso ocorre por vários motivos. O Brasil recebe pouquíssimos turistas, imigrantes e estudantes estrangeiros. O inglês não é língua franca na Esplanada dos Ministérios ou na Faria Lima, valendo o mesmo para o espanhol, idioma hegemônico na nossa vizinhança. Além disso, a economia brasileira é a mais fechada ao comércio global dentre os grandes países emergentes, levando mais tempo que economias mais abertas para detectar e reagir às dinâmicas do capital e da produção. Da mesma forma, a elite governante brasileira não é particularmente cosmopolita ou sintonizada ao que ocorre no mundo ao redor, especialmente se comparada a suas congêneres em países emergentes tais como Índia, México, Turquia ou Colômbia. Se tomar a temperatura do mundo em tempo real é um desafio para qualquer sociedade, aqui existem essas dificuldades adicionais.

Nada disso, contudo, deveria ser destino. Afinal, o Estado brasileiro dispõe de excelente capacidade instalada para coletar e processar dados sobre tendências globais. Instituições tais como Banco Central, IPEA e IBGE produzem pesquisa internacionalmente competitiva. Por sua vez, o Ministério das Relações Exteriores possui uma rede vasta de postos no exterior, onde profissionais qualificados processam volumes enormes de informação e conduzem avaliações de risco político todos os dias. Há recursos humanos e materiais para equacionar o problema.

O que falta ao governo brasileiro é um modelo de gestão de conhecimento sobre política e economia internacionais capaz de absorver e integrar a massa de informações que hoje se encontra dispersa. Um sistema bem estruturado de análise estratégica de política externa permitiria à classe política dar um salto qualitativo, facilitando a avaliação de riscos e oportunidades no cenário internacional.

É fácil por um fim à desarrumação custosa que é nossa marca registrada nessa área. Para isso, este capítulo diagnostica os obstáculos institucionais e políticos à construção de um sistema de análise estratégica e, em seguida, propõe seis instrumentos de baixo custo e alto impacto que poderiam ajudar a reverter o quadro.

## Os obstáculos

Esta seção identifica os tipos de empecilho que dificultam a condução de exercícios prospectivos na área de política externa brasileira e que, pelo menos até agora, impediram o nascimento de uma cultura de reflexão estratégica integrada às necessidades de quem governa o país.

### Coordenação estratégica

Não existe hoje uma instância com poderes delegados da presidência da República para coordenar o trabalho de reflexão prospectiva dos numerosos órgãos governamentais que conduzem algum tipo de atividade internacional. Ou seja, não há uma estrutura análoga ao *National Security Council* (Estados Unidos), ao *Prime Minister's Strategy Unit* (Reino Unido) ou aos conselhos mais ou menos informais que alimentam com análises estratégicas o processo decisório dos chefes de governo em países como Rússia, Índia e China. Assim, embora o Estado brasileiro seja rico, poderoso e capaz de projetar influência fora das fronteiras mediante seus ministérios, autarquias, forças armadas, empresas estatais, bancos públicos, Judiciário, Legislativo e entidades federadas, esse trabalho é pulverizado, sem centro nevrálgico dedicado a coordenar as diversas leituras de seus agentes a respeito do mundo. Mesmo quando há unidades do governo realizando trabalho sério na área prospectiva – como é o caso do investimento em cenários que vem sendo feito por separado pelas três forças armadas –, tal produção quase nunca informa de fato a atuação governamental no exterior. Como não há coordenação entre as diversas agências e autarquias do governo brasileiro, não existem equipes de trabalho dedicadas para analisar de forma sistemática as situações internacionais mais críticas com que depara o país. Em anos recentes, as diversas tentativas de criar uma Secretaria de Assuntos Estratégicos, um Gabinete de Segurança Institucional ou uma Assessoria Especial para assuntos diplomáticos na presidência da República não resultaram em maior capacidade instalada na condução de reflexão coordenada a respeito do estado do mundo.

## Ciência de dados

O governo brasileiro avança a passo acelerado na área de tecnologia da informação e ciência de dados no tratamento de estatísticas oficiais, documentos governamentais e gestão de processos. Contudo, tal conhecimento ainda não foi aplicado à política externa, no sentido de aplicar os softwares existentes à identificação de tendências, acionando alertas ou sistematizando o gigantesco volume de telegramas que chega todos os dias de dezenas de embaixadas e postos espalhados mundo afora. Basta notar que a vasta maioria de informações da série telegráfica do Itamaraty é arquivada sem nunca ser processada ou submetida a cruzamentos temáticos.

## Massa crítica

O Brasil é um dos poucos países de seu porte que não conta com uma comunidade vibrante de política internacional e política externa fora das estruturas de governo. Os *think-tanks* existentes são poucos e pequenos, e a sociedade civil organizada raramente opera para valer fora das fronteiras nacionais. A comunidade acadêmica em Relações Internacionais não oferece treinamento profissional em análise de risco, elaboração de cenários ou análise estratégica internacional. Além disso, os níveis existentes de engajamento da academia brasileira com a comunidade governamental que se dedica às relações exteriores do Brasil permanecem mínimos e intermitentes, sobretudo quando comparados àqueles prevalentes em outros países sul-americanos e em grandes economias emergentes. Da mesma forma, a imprensa nacional é decididamente voltada para assuntos nacionais, tendo desenvolvido pouca ou nenhuma experiência no tratamento de temas globais ou transnacionais. Para dificultar ainda mais a situação, os maiores jornais e redes de televisão vem cortando seus correspondentes no exterior, sem investir em jornalismo internacional de ponta em suas novas plataformas *online*.

## Cultura diplomática

A cultura diplomática brasileira é rica e fonte de enorme vantagem comparativa para o Brasil no sistema internacional. No entanto, cinco de suas principais características distintas dificultam o nascimento de uma cultura arraigada de análise estratégica.

Primeiro, essa cultura institucional valoriza a resolução prática de problemas diplomáticos, em detrimento do trabalho analítico. Como ocorre com a maior parte das chancelarias do mundo, o clima dominante no Itamaraty desconfia do intelectualismo que tantas vezes contamina as avaliações de risco político e de cenários emergentes.

Segundo, a cultura da chancelaria não somente valoriza, como prioriza o conhecimento acumulado de gerações passadas. Boa parte da educação de jovens diplomatas é feita com base em leituras assinadas por diplomatas mais antigos e pela transmissão oral de casos, anedotas e memórias de velhos embaixadores, em detrimento do engajamento intelectual ativo com a produção de ponta das principais universidades e centros de pesquisa do



mundo e da América do Sul. (Embora o Ministério das Relações Exteriores realize seminários esporádicos com a academia brasileira, há pouca ou nenhuma interação com os centros de ponta mundo afora). Sem interação sistemática e institucionalizada com tais fontes de reflexão a respeito da política mundial, a diplomacia profissional brasileira fica à mercê de conceitos estratégicos herdados de maneira acrítica. Note-se que não faltam estruturas e recursos para tal esforço de *aggiornamento*. Afinal, a FUNAG possui todos os instrumentos necessários para facilitar esse trabalho de engajamento intelectual por meio de um processo regular de consultas a especialistas internacionais a custo mínimo, graças às tecnologias existentes para a realização de videoconferências.

Terceiro, a diplomacia brasileira padece do problema de *groupthink* – o fenômeno psicológico que ocorre em grupos de pessoas onde a conformidade e a aversão ao dissenso e ao embate aberto de ideias tem precedência sobre a reflexão sistemática e profissionalizada dos problemas em questão. Em tais contextos, o aparecimento de ideias controversas ou a mera criação de cenários alternativos são vistos como ameaças. Trata-se de um ambiente institucional onde há pouco espaço para a prática do advogado do diabo, onde profissionais questionam de forma explícita os dogmas e consensos gerados em seu próprio ambiente de trabalho.

Quarto, o dia a dia de boa parte dos diplomatas brasileiro é dominado pela gestão de agenda administrativa ou estritamente burocrática, na qual não há espaço para a reflexão estratégica, que muitas vezes é descartada como diletantismo ou artigo de luxo ao qual funcionários devidamente ocupados não podem se dar. Mesmo nos níveis mais altos e nas áreas fins, boa parte dos diplomatas profissionais dedica seu dia a problemas administrativo-burocráticos, restando pouco espaço mental ou tempo real para exercícios analíticos.

Quinto, a observância estreita à hierarquia dentro da carreira diplomática tem a vantagem de produzir enorme coerência no comportamento de mais de dois mil funcionários, mas também traz custos. Existem barreiras tácitas e explícitas à cultura de questionamento e criatividade que é essencial a qualquer trabalho sério de análise estratégica. Essa cultura não incentiva a avaliação crítica das teses e dogmas do governo de plantão. Mesmo dentre os funcionários mais inclinados ao estudo, é raro encontrar alguém disposto a apontar argumentos circulares ou a expor proposições que, embora repetidas pela chefia, não contam com amparo empírico. Ocorre, no entanto, que a valorização da antiguidade, da intuição e da tradição, em detrimento de reflexão sistemática e crítica, é muito custosa para o Brasil no mundo. Afinal, prepara-se a classe política para tudo aquilo que é recorrente e previsível, não para as dinâmicas inesperadas, surpreendentes e contra-intuitivas que são moeda corrente no cenário internacional.

Vale notar, entretanto, que a cultura do Itamaraty nem sempre tolhe a capacidade coletiva de reflexão estratégica. Durante boa parte do século XX, o ministério implementou um sistema colegiado onde o dissenso era um componente valorizado do processo decisório. Tal prática nunca foi formalizada, mas ocorria com regularidade na forma de comentários manuscritos às margens dos papéis oficiais que “subiam” de divisões e departamentos até as chefias do ministério.

A partir da década de 1990, porém, esse modelo de gestão cedeu espaço para outro, que concentrou a autoridade no gabinete do Ministro das Relações Exteriores. Se a prática anterior abria algum espaço para o embate animado de ideias, a prática atual é menos deliberativa e, por isso, menos equipada para lidar com o inesperado. Mesmo embaixadores graduados furtam-se muitas vezes de discutir com franqueza suas perspectivas divergentes da linha oficial do momento.

Além de empobrecimento intelectual, esse modo de lidar com as questões diplomáticas introduz riscos adicionais. O mais gritante é um estilo organizacional avesso às más notícias, onde funcionários que identificam problemas graves temem que a mera comunicação formal desses problemas a seus superiores possa ter efeito deletério sobre suas próprias carreiras. O resultado disso pode ser catastrófico. Um exemplo recente foi o episódio da fuga do senador Roger Pinto da embaixada em La Paz, onde os pedidos de auxílio vindos do posto tinha amparo em análises de risco expressas em telegramas detalhados, mas encontraram ouvidos moucos na cadeia de comando em Brasília. Outro exemplo foi o atabalhoado processo de evacuação do pessoal da embaixada do Brasil no Mali, quando um golpe de estado inviabilizou a presença de missões oficiais estrangeiras no país. Alertas prévios do posto haviam chegado à secretaria de Estado de forma sistemática, mas não encontraram canais abertos. Sem mecanismos eficientes para processar avaliações ou alertas críticos, a instituição se priva de poder tomar as medidas corretivas para impedir desastres. Há métodos simples para reverter essa situação, por meio de sistemas anônimos de recomendações e sugestões, conforme indicado abaixo.

Os fatores elencados acima contribuem para um processo decisório em política externa que quase nunca é informado por estudos sistemáticos a respeito dos cenários estratégicos mais plausíveis. A deliberação estratégica explícita, quando ocorre, é *ad hoc*.

A próxima seção identifica os elementos centrais do cardápio de instrumentos de análise estratégica de política externa.

## Cardápio de metodologias

Numerosos governos estrangeiros utilizam um cardápio variado de metodologias de análise estratégica em política externa, economia global, segurança e defesa internacionais. Via de regra, esses instrumentos são adotados por diferentes unidades e órgãos de governo, sendo coordenados por uma autoridade vinculada à chefia de governo com a capacidade de ter uma visão de conjunto. Eis aqui uma lista dos mais recorrentes.

### Cenários alternativos

Esta metodologia produz cenários cuidadosamente narrados a respeito do futuro, mapeando riscos e identificando de forma explícita as principais fontes de incerteza e risco.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> BREMMER, Ian. *Fat Tail: the Power of Political Knowledge in an Uncertain World*. Oxford University Press, 2010.

Tais cenários definem os caminhos alternativos mais plausíveis que o futuro pode assumir. O objetivo desse exercício é reduzir os impactos negativos de surpresas estratégicas. Por exemplo, de que forma uma inovação tecnológica na área de energia renováveis afetaria os investimentos brasileiros na produção de eletricidade na América do Sul? Ou qual o efeito sobre o fluxo de cocaína brasileira de mudanças na política de narcotráfico da Bolívia? Em ambos os casos, o exercício consiste em conceber os cenários mais plausíveis. A metodologia de cenários alternativos ainda cumpre outra função maior: ajudar a legitimar as opções feitas pelo governo, por meio da validação de suas premissas fundamentais. Foi isso que o presidente Dwight D. Eisenhower fez em seguida à morte Stálin por meio do projeto Solarium, quando uma equipe de pesquisadores e diplomatas avaliou em profundidade três opções: manter intacta a política de contenção soviética, incrementá-la por meio de uma demonstração de força ou substituí-la por uma ofensiva militar capaz de forçar a retirada do Exército soviético de territórios-chave na Europa. Ao contrastar os pontos fortes e fracos de cada alternativa, o estudo fortaleceu a opção vigente à época, dando fôlego renovado a essa política (e ao próprio presidente). De lá para cá, Solarium inspirou uma série de exercícios análogos.<sup>3</sup>

### Identificação de tendências

Este exercício busca equipar os tomadores de decisão com os instrumentos necessários para tirar vantagem de mudanças táticas no comportamento futuro de terceiros países e para controlar danos, quando tais guinadas produzem externalidades negativas. O procedimento é simples: os analistas começam avaliando como um país ou assunto responderá a mudanças econômicas, políticas e demográficas no prazo de 5 a 10 anos (tempo necessário para que mudanças profundas surtam efeito e para completar ciclos eleitorais). Em seguida, os analistas explicitam de que forma tais tendências podem se traduzir em crises ou podem acionar dinâmicas inesperadas no prazo de 1 a 5 anos, utilizando a metodologia de *cenários alternativos*, descrita acima. Por fim, os analistas identificam quais marcos (*sign posts*) sinalizam qual o cenário alternativo mais plausível. O exercício concentra-se em criar conexões causais: se X acontecer, então é provável que o cenário Y se desenvolva. Ou seja, a realização de um marco vira um sinal de quais desfechos previstos têm maior chance de ocorrer. Trata-se, na prática, de um sistema de alerta, que avisa a quem toma decisões quando potenciais crises são mais iminentes, ou quando há jogadas decisivas que estão prestes a ocorrer em terceiros países. Tendo marcos que indicam quando algo significativo está ocorrendo ou prestes a ocorrer, reduz os riscos de uma surpresa negativa. Isso outorga a quem lê o estudo o tempo necessário para fazer ajustes na expectativa do que virá. Na *identificação de tendências*, os analistas oferecem um sistema de alerta por meio de níveis crescentes de especificidade, permitindo a quem toma decisões ajustar sua estratégia com regularidade.

<sup>3</sup> Ver "The Princeton Project on National Security".

## Testes de resiliência

Este exercício dedica-se a questionar de maneira sistemática os conceitos estratégicos utilizados pelo governo de plantão, com vistas não a substituí-los por outros, senão a fortalecê-los e sofisticá-los. A metodologia requer o envolvimento de pessoas dispostas a fazer o papel de “advogado do diabo”. Assim, separa-se um conjunto de especialistas em dois grupos: um deles ocupa-se de defender a posição oficial do governo, enquanto o outro dedica-se a atacá-la. Depois de uma sessão de embate, os grupos trocam de posição. Essa jornada de aprendizado tira as pessoas responsáveis por conduzir a política externa da zona de conforto propiciada pelo ambiente institucional da chancelaria. Além de preparar melhor os funcionários para argumentos duros e oposição cerrada, o exercício ajuda a identificar contradições, raciocínios circulares e áreas de fraqueza ou inconsistência nas posições oficiais. Ao fim do processo, ambos os grupos formalizam quais argumentos merecem reforço, quais demandam trabalho adicional e quais outros talvez mereçam ser deixados de lado, com vistas a dar maior robustez àquilo que o governo diz e faz em suas iniciativas internacionais.

## Ciência de dados aplicada à diplomacia

A tecnologia de informação oferece novas possibilidades para a sistematização do conhecimento em política internacional. Por exemplo, existem ferramentas computacionais que permitem a um analista identificar de imediato o surgimento de tendências, padrões ou rupturas nos relacionamentos internacionais de um país. Também há instrumentos para sistematizar o conhecimento produzido por meio da análise semântica dos telegramas enviados pelos diplomatas que servem mundo afora à Secretaria de Estado. Como o fluxo de tais documentos é avassalador, nenhum indivíduo ou conjunto de indivíduos conseguiria fazer esse trabalho a olho nu. Para isso, há técnicas de *machine learning* que permitem automatizar o processo de análise de bancos de dados que utilizam conceitos típicos da análise de risco político. Com auxílio de softwares, o processamento desses dados pode ser feito de modo a informar de maneira direta e explícita o processo decisório. No caso brasileiro, onde há numerosos postos diplomáticos em todo o mundo, esse tipo de investimento traria resultados muito substantivos, tendo em vista que a série telegráfica já se encontra em formato amigável para tratamento computacional. Por exemplo, de que maneira os postos brasileiros na África avaliam a ascensão da China? De que forma as embaixadas brasileiras nos países da OTAN relatam a evolução das atitudes desse órgão em relação ao Atlântico Sul? Qual a trajetória do chamado “pivô” norte-americano para a Ásia, da perspectiva dos postos brasileiros naquela região? Tais ferramentas podem ajudar a desenvolver estratégias adaptativas robustas e a identificar cenários-chave que seria impossível identificar sem o auxílio de programas capazes de processar uma massa vasta de documentos. Para isso, seria necessário que o Itamaraty conduzisse exercícios tentativos, com vistas a montar um software piloto que permita à chefia da Casa ter um instrumento primoroso para identificar de imediato as tendências relatadas por seus próprios diplomatas e, no processo, identificar de forma célere o aparecimento de problemas ou tendências inesperadas.

## Identificação de vulnerabilidades

Este exercício busca explicitar as vulnerabilidades mais significativas das estratégias de política externa adotadas por um país. Um exemplo foi realizado por RAND, ao estudar formas alternativas de lidar com a mudança do clima. Os pesquisadores testaram estratégias alternativas: uma baseada em mecanismos de mercado e outra na fórmula de *cap-and-trade*. Para cada estratégia testaram-se distintas tendências demográficas, econômicas, ambientais e tecnológicas. O programa talhado para efetuar esse estudo ainda introduziu elementos de surpresa tecnológica e mudanças nos valores sociais do país em questão. Os cenários resultantes permitiram aos pesquisadores identificar os pontos nos quais a política oficial do governo era mais vulnerável. Com isso, as autoridades responsáveis puderam identificar abordagens mais inteligentes para lidar com os desafios do desenvolvimento sustentável. Esse modelo robusto de análise estratégica permitiria a profissionais da diplomacia brasileira identificar de forma rigorosa, sistemática e reproduzível o conjunto de cenários ambíguos e surpreendentes que o mundo apresenta, além de identificar às claras os custos que cada um deles traz embutidos. Há áreas que são particularmente férteis para esse tipo de estudo. Por exemplo, quais as principais vulnerabilidades da política brasileira de incentivos ao setor automotor? Quais as principais vulnerabilidades no modelo de provisão de financiamento externo por parte do BNDES? Quais as vulnerabilidades recorrentes na postura brasileira a respeito de normas internacionais nas áreas de não-proliferação nuclear e desarmamento?

O mesmo vale para estudos de vulnerabilidade que buscam capitalizar de forma sistemática as ideias derivadas da chamada teoria dos jogos. Tal abordagem tem sido utilizada de forma sistemática por unidades dos governos norte-americano e britânico. Esse tipo de esforço já rendeu excelentes resultados em áreas tão diversas como identificar as condições que podem facilitar ou dificultar a política de combate ao terrorismo; a definição ótima de alocação de recursos para proteger um país de ataques; as táticas e estratégias alternativas que melhoram as chances de uma negociação produzir resultados favoráveis; assim como o desenvolvimento de modelos de análise de risco político e de engenharia política. No caso brasileiro, a aplicação desse tipo de análise poderia ajudar a esclarecer as opções mais convenientes em áreas tão diversas como os melhores marcos regulatórios para promover o investimento brasileiro em energias limpas na América do Sul ou as melhores posturas negociais para construir cooperação com os vizinhos no controle de fronteiras. Seria possível aplicar esse tipo de exercício ao estudo de quais medidas tomar para facilitar a saída das tropas brasileiras do Haiti, atentando para o bem-estar da população local, ou para promover a projeção política do Brasil no sistema político em Pequim, tendo em vista as características distintas daquela capital.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> KYDD, Andrew. *International Relations Theory: the Game-Theoretic Approach*. Cambridge University Press, 2015 e BUENO DE MESQUITA, Bruce. *The Predictioneer's Game: Using the Brazing Logic of Self-Interest to See and Shape the Future*. Random House, 2009.

## Red teaming

O processo chamado de *red teaming* busca entender os interesses, intenções e capacidades de um competidor potencial, utilizando simulações e testes de vulnerabilidade, por meio da introdução de um elemento de crítica sistemática às posturas oficiais de uma unidade de governo. A técnica ajuda a revelar e testar as premissas tácitas que fazem o dia a dia de qualquer comunidade de política externa, identificando pontos cegos que ninguém percebe, com o objetivo de melhorar-lhes a performance. Trata-se de testar a validade das estratégias existentes e de considerar hipóteses alternativas, por meio do uso de especialistas dedicados a questionar as políticas oficiais. O esforço de *red teaming* consiste em identificar os principais problemas e contradições dessas políticas por meio de técnicas que permitem fugir da força do hábito.<sup>5</sup>

## Recomendações

Este trabalho propõe um plano para o desenvolvimento de capacidades de análise estratégica a serviço da política externa brasileira. Trata-se de oferecer à classe política um leque de instrumentos mais sofisticados do que aqueles disponíveis hoje para explorar oportunidades que, de outra forma, seriam perdidas. O Brasil já conta com os recursos materiais e humanos para uma empreitada dessa natureza. Falta, no entanto, um modelo eficaz para construir tais insumos de modo sistemático.

Nenhum esforço dessa natureza será capaz de vingar sem vínculo direto com a presidência da República. Somente ela pode garantir uma visão de conjunto, dirimir conflitos entre os ministérios, agências e autarquias que compõem o governo brasileiro, distribuir responsabilidades e cobrar resultados. Esse trabalho poderia ser conduzido pela presidência e ser secretariado pela SPD, do Ministério das Relações Exteriores. O órgão teria autoridade para formar forças-tarefa compostas pelas equipes de cenários das forças armadas, os pesquisadores do IPEA, do IBGE e do Banco Central, mobilizando a ABIN, a Petrobras, o BNDES, a Embrapa e quaisquer outros órgãos do governo brasileiro.

Recomenda-se a esse grupo testar, em fase de piloto, os instrumentos de análise estratégica elencados acima:

- › Cenários alternativos
- › Identificação de tendências
- › Testes de resiliência
- › Aplicação de ciência de dados
- › Identificação de vulnerabilidades
- › *Red teaming*

---

<sup>5</sup> ZENKO, Mikah. *Red Team: How to Succeed by Thinking Like the Enemy*. Basic Books, 2015.

Recomenda-se ainda que o grupo responsável por esse esforço estabeleça contato regular, por meio de teleconferência, com os principais especialistas internacionais nas áreas em questão. A cultura da consulta sistemática aos pesquisadores de renome global que se dedicam ao estudo profissional de seus respectivos temas teria um impacto positivo imediato sobre a qualidade da reflexão estratégica do governo brasileiro.

Recomenda-se também ao Itamaraty instituir um sistema para canalizar o dissenso em questões substantivas. Bastaria para isso estabelecer foro eletrônico sob a supervisão da SPD, ao qual diplomatas profissionais poderiam encaminhar considerações de caráter estratégico de forma anônima, caso essa seja a preferência dos participantes. A qualidade desses materiais será desparelha, sem dúvida, mas haveria ali insumos úteis para repensar os pressupostos e dogmas mais recorrentes.

Um esforço desse tipo é de baixo custo e alto impacto. Seu tratamento sério promete injetar dinâmica e criatividade ao processo decisório, dois valores essenciais para que o Brasil possa navegar pelas águas turbulentas do sistema internacional contemporâneo.

