

# “Desenvolvimento em primeiro lugar” no G20 e nos BRICS?

Reflexões sobre a política externa do Brasil e a Sociedade Civil

Desde que o Partido dos Trabalhadores (PT) chegou ao poder em 2002, os analistas têm estado intrigados com a política externa e econômica do Brasil. Mesmo os críticos mais severos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva elogiaram sua estratégia de política externa, que parecia realmente refletir os ideais do Partido dos Trabalhadores ao defender a soberania nacional, a solidariedade entre os países em desenvolvimento e a integridade latino-americana. Por outro lado, as escolhas na política econômica de Lula irritaram muitos de seus defensores, que as viam como não sendo fiéis às ideologias do PT (Bourne, 2008). A história de vida de Lula (ele era de uma família pobre do Nordeste, um militante e sindicalista metalúrgico) levou a grandes expectativas de melhoria nas vidas dos mais pobres. Ao mesmo tempo, os investidores internacionais ficaram assustados assim que o líder esquerdista foi eleito pela primeira vez.

Este ensaio aborda o entrelaçamento entre a política econômica e a política externa e as vantagens e desvantagens entre as opções de desenvolvimento. Também trata da política externa e econômica e do engajamento do Brasil em vários grupos econômicos: G-20; BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul); BASIC (Brasil, África do Sul, Índia, China) e IBAS (Índia, Brasil, África do Sul). Nesse sentido, o ensaio propõe dois argumentos principais. Em primeiro lugar, apesar da política externa do PT ter sido amplamente avaliada por estudiosos e analistas, a estratégia de Lula apoiava coerentemente sua controversa política de desenvolvimento econômico. Sempre que os custos ambientais e sociais entravam em conflito, a administração do PT seguia uma estratégia clara de “desenvolvimento em primeiro lugar”. A interpretação mais conservadora do “desenvolvimento em primeiro lugar” criou uma discussão entre aqueles que apoiavam o partido.

Em segundo lugar, a política global do Brasil mudou à medida que este evoluiu da classificação de país endividado em desenvolvimento, segundo a avaliação do sistema Bretton Woods, para a de uma potência emergente proativa. Estas mudanças não aconteceram do dia para a noite. Apesar de terem ocorrido dentro dos limites das estruturas políticas e econômicas existentes, alienaram a maior parte da sociedade civil brasileira.

## A grande estratégia de Lula

A política externa de Lula era diferente das abordagens adotadas por seus antecessores. A diplomacia de Fernando Henrique Cardoso centrava-se nos Estados Unidos e na Europa. Lula voltou alguma atenção diplomática para além dos aliados tradicionais no Norte e diversificou as relações externas. Os elementos-chave desta “grande estratégia” eram a diplomacia econômica, a cooperação regional e Sul-Sul, e multilateralismo<sup>1</sup>. Todos os elementos apontavam para um sistema internacional multipolar. A estratégia promovia os valores originais do PT durante seu tempo na oposição. No entanto, a política econômica permanecia como cerne da política externa do governo Lula. Por serem as exportações agrícolas o principal componente da economia de exportação do Brasil, o governo Lula focou em negociar, com sucesso, barreiras de comércio no sistema internacional que contrariavam as exportações agrícolas brasileiras. Uma grande parte da cooperação Sul-Sul atual evoluiu a partir destas disputas comerciais e do desenvolvimento de alianças necessárias.

### Diplomacia do biocombustível

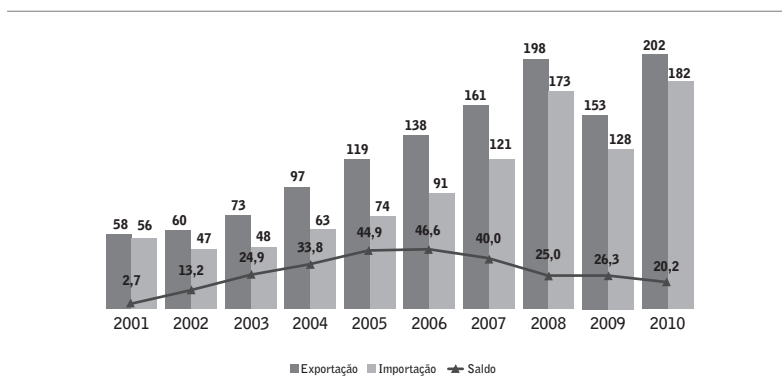
Como parte da grande estratégia, o governo Lula focou na diversificação entre parceiros comerciais. A ideia era aumentar o comércio dentro da região e com outros países em desenvolvimento. Em 2011, o setor agrícola alcançou um novo recorde de exportação, com vendas de 94,6 bilhões de dólares.<sup>2</sup> Os principais produtos são soja, biocombustíveis, café e carne. Os biocombustíveis se tornaram uma das principais ferramentas que Lula usou em sua estratégia de diplomacia econômica, baseada na ideia de vantagem comparativa. A diplomacia econômica mal conseguiu se manter durante os primeiros anos do governo. Em 2005, Lula assumiu a diplomacia em suas próprias mãos e promoveu o etanol e os biocombustíveis brasileiros para exportação em todo o mundo. Esta “diplomacia presidencial” pode ser rastreada através de suas viagens, uma vez que ele visitou 48 países no período de 2003 a 2005. Dentre eles, 18 na África (Carson e Power, 2006). Com a crescente pressão mundial para reduzir as emissões de carbono, a chamada “diplomacia do biocombustível” de Lula encontrou terreno fértil. Em 2010, a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos classificou o etanol brasileiro como um “biocombustível avançado”, por causa de sua redução nas emissões em 61% em seu ciclo de vida. As exportações para os Estados Unidos e Europa cresceram,

- 1 O termo “grande estratégia” é um termo comum no estudo da política externa e nas relações internacionais para descrever o “uso intencional de todos os instrumentos de poder disponíveis para uma comunidade de segurança”, de acordo com Gray (2007). Originalmente, grandes estratégias se referem a estratégias militares no sentido dado por Clausewitz. Mas o termo tem sido cada vez mais usado para conceituar estratégias de política externa como um todo. Brands usou este termo pela primeira vez em sua análise da política externa de Lula em Brands (2011).
- 2 Informação do Ministério da Agricultura, disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/comunicacao/noticias/2012/01/exportacoes-do-agronegocio-registram-melhor-ano-desde-1997>.

entre 2005 e 2008, antes que o setor ficasse sob pressão devido à insegurança alimentar, à crise financeira global e à escassez de produção, relacionada ao clima.

**Figura 1: Balança comercial do Brasil 2001-2010**

**Comércio Exterior Brasileiro**  
2001/2010 - US\$ Bilhões



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior ( 2011)

O aumento nos preços do petróleo impulsionou a demanda por biocombustíveis e tecnologias renováveis. O governo Lula aumentou os gastos públicos para a ciência, a tecnologia e as inovações com a intenção de agregar mais valor aos produtos brasileiros no país. As principais exportações agrícolas, no entanto, não iriam permanecer como o núcleo da economia brasileira. Com a crescente demanda global por esses combustíveis, as firmas brasileiras podiam exportar tecnologias de biocombustíveis, especialmente para países em desenvolvimento. As exportações de bens manufaturados com conteúdo tecnológico médio também aumentaram. Já as exportações de alta tecnologia cresceram apenas ligeiramente.

A “diplomacia do biocombustível” foi um ingrediente-chave da diplomacia econômica de Lula para promover a imagem de uma economia brasileira inovadora voltada para a exportação em escala mundial. A cooperação Sul-Sul se tornou parte integrante da “diplomacia do biocombustível”. Os países da América Central eram convidados a produzir biocombustíveis em conjunto equanto os africanos eram os principais compradores tanto de combustíveis quanto de tecnologia. Assim, muitos projetos de cooperação técnica na África focavam na produção de biocombustíveis. Durante a última década, a economia brasileira diversificou seus padrões de comércio. Os Estados Unidos e a Europa estão agora no segundo e no terceiro lugar, enquanto a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil.<sup>3</sup>

3 Este artigo baseia-se parcialmente nos resultados de uma análise comparativa da política externa e da cooperação internacional no Brasil e na África do Sul em minha tese de doutorado e na pesquisa revisada derivada desta. Ver Rennkamp (2011); Rennkamp e Naidoo (2011).

## Multilateralismo

O multilateralismo foi fundamental para a grande estratégia emergente de Lula. Abordagens multilaterais de cooperação tornaram-se preferíveis para apoiar a mudança de um sistema unipolar para um multipolar internacional e para aumentar o poder brasileiro no exterior. O governo ganhou cada vez mais confiança ao definir e seguir os interesses do Brasil na política externa à medida que a economia do país começava a se estabilizar. Outra razão para o aumento da confiança foi o sucesso do governo brasileiro ao vencer disputas comerciais na Organização Mundial do Comércio (OMC). As principais mudanças ocorreram durante o segundo mandato do governo Lula, quando Celso Amorim foi ministro das Relações Exteriores. Para transformar um mundo unipolar em multipolar foi necessário alterar o equilíbrio dos parceiros de cooperação no Norte e no Sul. Estas mudanças ocorreram em nível bilateral e multilateral. O multilateralismo – que escolhe a cooperação com mais do que apenas um país – tornou-se a estratégia preferida.

## Cooperação Norte-Sul

Durante décadas, o Brasil manteve vários acordos de cooperação técnica. As relações com os países doadores do Norte foram bem estabelecidas, especialmente com os europeus. Elas continuam sendo um ingrediente essencial na carteira de cooperação. No entanto, foram de alguma forma redefinidas de acordo com os interesses nacionais do Brasil. As abordagens patronizadoras para cooperação para o desenvolvimento seriam simplesmente rejeitadas. Os parceiros do Norte precisavam ajustar suas abordagens ao Brasil. As autoridades brasileiras insistiam na cooperação entre iguais. O crescimento e a diplomacia na economia resultaram na crescente demanda por cooperação técnica também. O país se viu em uma posição onde poderia escolher seus parceiros de cooperação.

A nova confiança do Ministério de Relações Exteriores também se tornou visível na política de vistos para os Estados Unidos. Quando as exigências para o visto americano para cidadãos brasileiros se tornaram mais rigorosas, o Brasil respondeu introduzindo os mesmos requisitos para cidadãos americanos. Os americanos pagam o preço mais alto para os vistos para o Brasil, pois estão sujeitos à chamada taxa de reciprocidade. Isso significa que Brasília ajusta as taxas àquelas que os cidadãos brasileiros têm que pagar pelos vistos norte-americanos, atualmente US\$140. Estes são apenas pequenos exemplos da estratégia geral que mostra mais confiança e nacionalismo para com os parceiros do Norte, enquanto buscam conseguir cooperação do Sul. A cooperação Sul-Sul se tornou um dos pilares do multilateralismo na política externa brasileira, com o G-20 e as recentes negociações climáticas tendo criado espaço para novas oportunidades de cooperação. Muitas destas mudanças ocorrem dentro de organizações multilaterais e clubes internacionais. A legitimidade nestas organizações é um problema perene. A

ONU e muitos outros clubes de países ricos industrializados têm tentado ignorar as mudanças de poder no sistema internacional.

## **As Nações Unidas**

Em 2002, uma nova aliança foi criada com a intenção de reformar o Conselho de Segurança das Nações Unidas e de garantir um lugar permanente para Índia, Brasil, África do Sul, Alemanha e Japão. A representação das nações no Conselho de Segurança é a principal falha na legitimidade das Nações Unidas – seis países compartilham o monopólio do uso da força em nome de 191 nações. A nova aliança se dividiu nos últimos dez anos. Em primeiro lugar, levou a um novo fórum de cooperação do IBAS, em 2004. Em segundo, colocou novamente na agenda do G-4 (Índia, Brasil, Alemanha e Japão) a garantia de lugares permanentes no Conselho de Segurança. Índia e Brasil reafirmaram seu interesse em prosseguir com uma colaboração mais estreita para a reforma da ONU, bem como para o processo do G-20.

## **G8, O5 e G20**

O G8 enfrenta o maior problema de legitimidade de todos os clubes no atual sistema de governo global. Anteriormente sendo o G7 mais a Rússia, o G8 reúne os oito maiores países industrializados do mundo. Portanto, a legitimidade de suas decisões foi questionada pela sociedade civil e pelos governos que não faziam parte do clube. Na medida em que o poder econômico da China, Índia e Brasil e outras “economias emergentes” aumentou, os membros do G8 perceberam que não poderiam mais ignorar estes elementos. Embora esta informação tenha ido a público em 2005, as “economias emergentes” somente foram convidadas em 2007 para a 33ª Cúpula do G8 em Heiligendamm, Alemanha. Índia, China, Brasil, África do Sul e México se juntaram ao assim chamado processo de extensão do G8+5 com ceticismo. Tal dinâmica incluiu uma série de encontros de ministros do Meio Ambiente (Grupo Carnegie) e ministros da Ciência (Diálogo de Gleneagles) com resultados bastante esporádicos. O G8 +5 nunca se tornou um G13. O O5 (“Outreach Five” - China, Índia, Brasil, México e África do Sul) só foi convidado para se juntar a partes designadas da cúpula. Assim, divisões entre os dois grupos permaneceram. Dessa forma, a seleção dos países da extensão era artificial. Os resultados do processo eram programas marginais, esporádicos, sem nenhum fundo adicional importante.

A crise econômica global de 2008, por sua vez, foi um problema concreto e urgente que deixou claro que o G8 não seria capaz de resolvê-lo sozinho. O momento exigia soluções que incluíssem as economias emergentes. A crise reavivou o processo do G20, no qual o Brasil se tornou um membro ativo. A reunião no G20 de ministros das Finanças e banqueiros centrais, em 2008, em São Paulo, conta como um dos mais significativos dentro de uma série de “encontros inoperantes.” O próprio presidente Lula falou no fórum, garantindo as promessas do G8 de uma maior regulação financeira. Ele pediu por uma maior participação

das economias emergentes, pela inclusão social e pela redução da pobreza. Em um discurso anterior, Lula provocou seus aliados no Norte, quando disse a Gordon Brown que “banqueiros brancos de olhos azuis” deveriam ser culpados pela crise que agora afetava principalmente os povos negros e indígenas<sup>4</sup>. No entanto, ele assumiu a liderança e levou o processo até o recém-criado grupo BRICS. De acordo com o ranking de desempenho do G20, o Brasil, dentro do grupo, é um dos que têm o melhor desempenho entre as economias emergentes, com um cumprimento de 72%, especialmente no que diz respeito às alterações climáticas, à energia e à macroeconomia.<sup>5</sup>

## A história do G20<sup>6</sup>

O G20 foi criado em 1999 durante um encontro dos ministros das Finanças e chefes dos bancos centrais do G7 “como um novo mecanismo para o diálogo informal no âmbito do sistema institucional Bretton Woods para ampliar o diálogo sobre importantes questões econômicas e de política financeira entre economias sistemicamente importantes, promovendo a cooperação para alcançar crescimento mundial estável e sustentável, que beneficie a todos”. A principal questão à época era resolver a crise financeira asiática.

A crise financeira de 2008 “promoveu” o G20 ao nível de chefes de Estado de 19 países e da União Europeia – o chefe da Comissão Europeia e o presidente do Banco Central Europeu representam a UE. Os membros são Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia e Estados Unidos. Os diretores do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial e os chefes do Comitê de Desenvolvimento de ambas as instituições participam das reuniões do G20. Desde a crise, em 2009, o G20 se tornou a principal instituição para a regulamentação da política econômica internacional.

Este grupo não deve ser confundido com o G20 dos países em desenvolvimento que surgiu, em 2003, durante a 5ª Reunião Ministerial da OMC. O grupo se originou a partir do IBAS, opondo-se aos subsídios agrícolas na União Europeia e nos Estados Unidos. Em 2008, o Grupo foi ampliado para 23 países-membros na América Latina, África, Ásia e Turquia.

4 Ver The Guardian, “Blue-eyed Bankers’ to Blame for Crash, Lula tells Brown, Brasília,” 26 de março de 2009, disponível em: <http://www.guardian.co.uk/world/2009/mar/26/lula-attacks-white-bankers-crash>.

5 O grupo de pesquisa do G20 avalia o desempenho de cada membro com os acordos de cada conferência de cúpula. Os dados mais recentes vêm da Cúpula de Seul, em 2010: o Brasil ocupa o 12º lugar, juntamente com a Índia e a China, ver: <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2010seoul-final/index.html>.

6 Compilação do autor com base na documentação do G20 fornecida pelo grupo de pesquisa do G20 na Universidade de Toronto, incluindo o G7 (1999).

Quando o governo brasileiro entrou no G20 em 1999, seus representantes levantaram a questão da legitimidade do G20 em relação à Organização das Nações Unidas. Em 2012, o governo brasileiro havia se tornado um dos favoritos do G20 ao impulsionar as pautas das economias emergentes. Dentro do G20, assim como durante as negociações sobre mudança climática, os países BASIC tornaram-se um bloco de negociação. O governo brasileiro tem apelado repetidamente para o G20 para que este seja o fórum para resolver a crise econômica global e para que fortaleça as regulamentações. Isso exigiria reestruturar instituições financeiras globais e só poderia realmente acontecer se Brasil, Índia, China e África do Sul se tornassem vozes mais fortes na arquitetura financeira global. Durante a cúpula de 2010, na Coreia do Sul, os países do BRIC alcançaram poder de voto equivalente aos dez países mais poderosos. Quando o governo brasileiro exige do G20 um papel mais forte, as antigas preocupações sobre legitimidade ficam em segundo plano. Agora, cabe à sociedade civil e aos países que não são do G20 fazer tal questionamento.

O outro G20, dos países em desenvolvimento, também foi iniciado pelo Brasil, África do Sul, China e Índia, durante o 5º Encontro Ministerial da Organização Mundial do Comércio. A principal razão para essa aliança era combater os subsídios agrícolas e as barreiras na União Europeia e nos Estados Unidos. O fórum inicialmente incluía 20 países em desenvolvimento, com uma oscilação entre 22 e 24 membros. A aliança foi bem-sucedida em transformar as negociações da OMC para seus próprios interesses, mas esta não poderia realmente crescer para além de seu envolvimento na OMC. A recente relação do Brasil com os outros membros do G20 e o grande respeito em jogo mostram que a política externa do PT troca de lado de acordo com seu interesse.

Há um difícil equilíbrio entre a promoção dos interesses econômicos nacionais como uma economia emergente, por um lado, e o cumprimento do papel autodeterminado de defensor dos interesses dos países em desenvolvimento, do outro. Para seu crédito, o governo brasileiro continua a sua forte defesa do G77 e do movimento não alinhado. Ele se envolve com outros clubes de países ricos, como a OCDE, como um membro aprimorado, mas não tem intenções efetivas de se juntar ao clube das 30 economias mais ricas, ao contrário do México e do Chile.

É aí que o Brasil e os países do G20 precisam ir além das suas próprias buscas por poder nas instituições financeiras internacionais. Se se trata de um novo sistema regulatório, este deve ser restringir ao G-20, mas se estender a todos os que não têm representação neste clube – ou seja, os 30% que são os mais pobres e vivem nos países menos desenvolvidos.

## **Cooperação Sul-Sul**

A cooperação Sul-Sul se tornou um dos pilares do multilateralismo da política externa brasileira. O G20 e as negociações sobre clima têm aberto espaço para novas oportunidades para a cooperação Sul-Sul.



## BRICS

Os países do BRIC e do BRICS tornaram-se um bloco de negociação importante no G20. Os países do BRIC foram apresentados como uma unidade analítica em um relatório da Goldman Sachs em 2001, que argumentou que por volta de 2050 estas economias “BRIC” poderiam ultrapassar as principais economias dos Estados Unidos, Japão e Europa. Houve também analistas que conceitualizaram os BRICS como principais economias do mundo e potências regionais, politicamente. As análises se tornaram uma realidade e, mais uma vez, a diplomacia brasileira havia pressionado para isso. O grupo BRIC foi formalizado durante uma reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas de seus ministros de Relações Exteriores, em 2006. A primeira cúpula do BRIC foi realizada na Rússia, em 2008. No entanto, faltava definição à pauta. Ela variava de questões de segurança e de armas de destruição em massa – especialmente a disputa nuclear com o Irã, com quem tanto o Brasil quanto a China mantêm relações estreitas – até questões de segurança alimentar, mudança climática, economia e finanças, e a posição do grupo BRIC dentro do G20.

O papel da África do Sul continuou a ser um ponto de interrogação, porque, em termos de dimensão econômica, o país não se encaixa bem no clube. Na véspera do Natal de 2011, o governo sul-africano recebeu o convite formal da China para se juntar ao clube, por ser a maior economia da África.

Após a quarta cúpula, realizada em Nova Délhi, em março, o propósito do BRICS como grupo ainda não estava claro. Supostamente, o grupo deveria tentar equilibrar o poder no sistema internacional a favor dos interesses deles. Seria isso um contrapeso em relação ao G7? E qual é o papel da Rússia no BRICS, sendo membro também do G8? Em sua declaração conjunta, a legitimidade é procurada partindo do fato de que o grupo corresponde a 43% da população do mundo e representa as principais regiões do mundo: Américas, Europa, Ásia e África. Não parece haver ainda uma estratégia clara sobre se o grupo se definirá em termos políticos ou econômicos. Até agora, o contrapeso parece funcionar principalmente através da aliança com o G20, em cumprimento à regulamentação financeira estável e à reforma do FMI. No entanto, ainda não está claro como o BRICS apoiará o desenvolvimento nos países em desenvolvimento. Os bancos de desenvolvimento assinaram um acordo, mas não está claro se haverá um fundo comum ou um banco de desenvolvimento associado ao BRICS.<sup>7</sup>

## BASIC

Os países do BASIC – em outras palavras, o BRICS, sem a Rússia – se tornaram uma coalizão um tanto infame durante as negociações climáticas. As notícias

7 Quarta Cúpula dos BRICS – Nova Délhi, 29 de março de 2012 - Parceria do BRICS para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade - Declaração de Nova Délhi, disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/quarta-cupula-dos-brics-nova-delhi-29-de-marco-de-2012-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracao-de-nova-delhi>.



da imprensa confirmaram rumores de que os primeiros-ministros dos países do BASIC marginalizaram a União Europeia nas últimas horas da 15ª Conferência dos Partidos, em Copenhague, e impediram ativamente o acordo sobre o clima com o presidente dos Estados Unidos, Barack Obama. No entanto, a conferência criou uma coalizão entre os quatro países, que continuam a se reunir a cada três meses, seja em reuniões políticas ou técnicas.

O principal problema que todos os quatro países compartilham é o equilíbrio entre a redução das emissões e o desenvolvimento. Os críticos argumentam que os países do BASIC não cumpriram suas responsabilidades. No entanto, China, Brasil e África do Sul firmaram metas de redução das emissões por meio de ações de mitigação em 2009 e 2011. O governo brasileiro anunciou reduções de emissões projetadas entre 36,1 e 38% até 2020, em Copenhague. Estes números foram assinados em lei federal quando o Congresso brasileiro aprovou a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei federal nº 12.187), em dezembro de 2009.

As declarações voluntárias são uma conquista importante, mas dependem de três questões cruciais. Em primeiro lugar, esses compromissos medem as reduções a partir de uma base hipotética de como as emissões se desenvolveriam sem intervenção. Esta base é, portanto, altamente política. Em segundo lugar, as reduções deveriam ser conquistadas através de ações de mitigação. Estas, por sua vez, são medidas mal definidas, políticas, e constituem iniciativas que contribuem para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. No caso do Brasil, a ação mais imediata é reduzir as emissões provenientes do desmatamento em 80% entre 2008 e 2020. Em terceiro lugar, as metas nacionais dependem do apoio internacional para financiamento e tecnologia para as ações de mitigação, de acordo com o conceito de responsabilidades compartilhadas e diferenciadas, como está no artigo 4.1 do Protocolo de Kyoto.

O Plano de Ação de Bali cunhou o termo “ações de mitigação nacionalmente apropriadas” (NAMA) referindo-se àquelas que se qualificam para apoio internacional, mas que ainda estão sendo definidas. Há muita pesquisa que ainda precisa ser conduzida de forma a definir linhas de base, ações de mitigação e NAMAs. O fórum do BASIC compreende tanto um fórum político quanto técnico para abordar estas questões em um pequeno grupo que compartilha o equilíbrio entre a mitigação no contexto das mudanças climáticas e o progresso desenvolvimentista.

À primeira vista, o caso do Brasil parece diferente dos caminhos do desenvolvimento carbono-dependente da China, Índia e África do Sul porque a dependência em relação aos combustíveis fósseis é menor. Os biocombustíveis para transporte e uso de energia hidrelétrica fazem com que o Brasil apareça como um país limpo e uma economia baseada em energia renovável. No entanto, as emissões de energia são propensas a desenvolver taxas de crescimento contínuas de forma semelhante, independentemente do uso da terra e das emissões florestais. Portanto, compartilhar experiências e realizar mudanças técnicas é útil, independente de qualquer aliança política. Os países do BASIC compartilham um equilíbrio semelhante entre proteção ambiental e redução das emissões, por um lado, e desenvolvimento econômico, por outro. Este é o

argumento mais comum para colocar o desenvolvimento em primeiro lugar. O próprio Lula definiu esta prioridade muito claramente, e o debate culminou com a renúncia de sua ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. A administração de Dilma Rousseff elegeu a mesma prioridade com a recente aprovação da controversa lei da floresta, que beneficia o agronegócio e facilita as regras sobre como os agricultores preservarão a floresta amazônica.

O grupo do BASIC tornou-se um contrapeso para o equilíbrio do poder e formou um novo centro entre a União Europeia pró-clima e os Estados Unidos, Canadá e Japão pró-indústria. A Rússia nunca se encaixou perfeitamente neste grupo, uma vez que não é um país em desenvolvimento que poderia se beneficiar da mudança climática eventualmente.

## **IBAS**

O fórum de cooperação trilateral IBAS é outra cooperação Sul-Sul significativa. Inicialmente, esta plataforma de cooperação começou como uma aliança para impulsionar a reforma do Conselho de Segurança da ONU com o objetivo de conseguir assentos permanentes para os três países, junto com a Alemanha e o Japão. Criado em 2003, o IBAS é principalmente um fórum político que realiza reuniões de cúpula periódicas entre os chanceleres dos três países e se encontra à margem da Assembleia Geral da ONU.

Inicialmente, o fórum estava centrado, em grande parte, no livre comércio e no investimento entre os três países. Eles logo perceberam que o espaço para a cooperação comercial complementar era limitado. Entre outras iniciativas sob a égide do IBAS, a pesquisa tornou-se um campo promissor de cooperação. Até agora, foram feitos convites para as áreas de transporte, agricultura e pesquisa oceânica e marítima, assim como pesquisas médicas nas áreas de tuberculose e malária. Um fundo conjunto do IBAS é composto por contribuições de cada país (US\$ 1 milhão por país ao ano, desde 2004), para o qual as propostas podem ser apresentadas (IBAS, 2010).

O IBAS é a mais antiga destas novas plataformas de cooperação Sul-Sul. Ele não tem um objetivo político definido, ao contrário do engajamento dos BRICS no G20 e do engajamento do grupo do BASIC nas negociações climáticas. Ele tem seu próprio fundo e aborda os problemas que os três países compartilham. É também o único dos três grupos que produziu iniciativas concretas. Projetos de pesquisa estão em andamento, e no ano passado o grupo lançou seu primeiro satélite conjunto. Inclusão não é um problema explícito, mas é provavelmente o único grupo que proporciona o acesso de ONGs ou técnicos através de convites para apresentação de propostas de financiamento.

## **O Brasil como um doador na América Latina e África**

Regionalmente, o governo brasileiro sob o governo Lula começou a usar a posição forte do país na América Latina para promover o desenvolvimento técnico e

científico entre os países vizinhos. Esta estratégia de construção de liderança na América Latina era nova à época.

O governo trabalhou entre a continuidade e a mudança. Durante décadas, o Brasil teve acordos de cooperação com todos os países latino-americanos. A maioria deles iniciados nos anos 1980 e 1990. Com as reformas de Fernando Henrique Cardoso, a cooperação internacional na América do Sul recebeu novo financiamento e prioridade. Mas, sob o governo Lula, a integração regional e a cooperação Sul-Sul na política externa receberam ainda mais ênfase, mas mesmo assim foram baseadas em estruturas já existentes. A liderança regional é uma tarefa difícil. Para ser aceito, o governo brasileiro teve que trazer recursos substanciais. Para sustentar esta direção pró-Sul na política externa, o governo Lula ampliou os recursos do Ministério das Relações Exteriores e o número de diplomatas preparados. Em vez dos 20 candidatos anuais da famosa escola de diplomatas Instituto Rio Branco, durante três anos foram admitidos 100 candidatos.<sup>8</sup> Novas embaixadas e consulados foram abertos em nove países em 2009.<sup>9</sup>

A agência de coordenação para cooperação técnica é a Agência Brasileira de Cooperação, criada em 1987, que se tornou a porta de entrada para doadores para coordenar os diferentes programas de cooperação técnica para o Ministério das Relações Exteriores. A agência faz uma distinção entre a cooperação interna (recebida) e a externa (concedida). Durante os últimos 40 anos, o Brasil recebeu assistência oficial para desenvolvimento por parte dos doadores internacionais enquanto a cooperação externa (concedida) tem sido um esforço recente e é mais direta. Os recursos ainda são relativamente pequenos. “O Brasil busca um novo modelo de cooperação. O modelo brasileiro não será tão robusto, com uma equipe e infraestrutura tão grandes. [...] O modelo antigo que os europeus e japoneses usam vem de uma outra época, na qual era difícil se comunicar através de longas distâncias e chegar aos lugares. Isso não é mais necessário.”<sup>10</sup> A agência contrata diretamente os peritos técnicos nas instituições de pesquisa, principalmente nas áreas de saúde e agricultura, na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

O Ministério da Ciência e Tecnologia utiliza cooperação técnica externa através do Mercosul – um acordo econômico e político entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – e do programa ProSul para o resto da América Latina, e do ProÁfrica para os países africanos lusófonos. Estes programas são administrados pelo Conselho Brasileiro Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Entre 2005 e 2008, havia 151 projetos financiados, com aproximadamente US\$3,7 milhões (MRE, 2011a). A cooperação total do Ministério das Relações Exteriores incluiu 915 projetos em 2009. O equilíbrio entre a cooperação exterior e interior foi de 107 projetos na América Latina, e 56 na África, Ásia, Oceania e Europa Oriental, totalizando 163 projetos. A cooperação bilateral interna resultou em 120

8 Instituto Rio Branco, <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/>.

9 Ministério das Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>.

10 Entrevista: Diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2010.

projetos apoiados pelo Japão, Alemanha, Canadá, Espanha, Itália, França e Estados Unidos, e já houve 375 projetos de cooperação interna (MRE, 2011b). Em suma, o governo conseguiu aumentar a assistência técnica na América Latina e na África Lusófona com muitos projetos de pequena escala. As realizações de Lula na política mundial foram difíceis de ser ignoradas, mesmo para seus críticos (Soares de Lima e Hirst, 2006). No entanto, o governo do PT foi capaz de construir suas políticas a partir de muitas estruturas pré-existentes. Muitos dos programas pelos quais Lula ganhou crédito já existiam.

## **A sociedade civil na política global do Brasil**

Há muitas coisas a dizer sobre a sociedade civil e a política global do Brasil. Eu escolhi duas questões. A primeira é a participação da sociedade civil na política global do Brasil sob o governo do PT. A segunda se foca na lacuna entre os pobres e a classe média emergente e as pautas nas mesas de negociação do G20.

### **Participação**

Quando o Partido dos Trabalhadores chegou ao poder, a participação da sociedade civil foi uma das prioridades. Em muitas áreas políticas, o governo conseguiu criar um espaço participativo para ONGs e outros representantes da sociedade civil. O partido criou 13 novos conselhos participativos, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho das Cidades, e o conceito de *Planos Plurianuais* – planos participativos, de orçamentos plurianuais. Conferências nacionais tornaram-se um elemento substancial da maioria dos processos de decisão. Em casos menos importantes na agenda política, oficiais do governo tentavam chegar a províncias remotas para que os programas fossem compreendidos e aceitos. A inclusão digital avançou muito, e grande parte da documentação e dados do governo está disponível *online* gratuitamente. Entretanto, o espaço participativo na política global permaneceu relativamente limitado. Muitas ONGs se enfraqueceram porque perderam sua equipe para o governo. Ao mesmo tempo, grandes doadores, como a Alemanha, deixaram de apoiar ONGs locais, argumentando que o país estava rico o bastante para se encarregar da diminuição da pobreza. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e outros mecanismos participativos acabaram se tornando mais consultivos do que participativos, o que causou frustração entre as ONGs. No geral, a participação da sociedade civil sob o PT é vista de forma pessimista (Hunter, 2011).

### **Pobreza, dívida e política externa**

O Brasil orgulhosamente conta com 95 milhões de pessoas – mais de 50% da população – que compõem sua crescente classe média. Registros de marcas de desigualdade têm diminuído lentamente nos últimos cinco anos. Muitos fatores contribuíram para esses números. O crescimento econômico estável – embora

não muito alto – e a transferência de renda, que tiraram o povo da pobreza extrema graças ao programa Bolsa Família, certamente contribuíram. No entanto, 50 milhões permanecem pobres – 20 milhões destes extremamente pobres – de acordo com os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Grande parte desta pobreza é a rural. A pobreza urbana continua a crescer. O pobre rural continua a se mudar para as favelas nas maiores cidades para escapar da pobreza rural e a mesma velha história continua – 25% da população que vive em áreas rurais é extremamente pobre.<sup>11</sup>

A produção de biocombustíveis e etanol no campo, assim como a produção de soja, continua a se beneficiar da subvenção tácita do trabalho informal barato. A reforma agrária no Brasil tem sido, historicamente, um dos principais temas do Partido dos Trabalhadores. Recursos para a redistribuição da terra em benefício de pobres trabalhadores rurais sem terra alcançou um recorde de menor marca durante o primeiro ano do governo de Dilma Rousseff, em 2011. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o programa de redistribuição parou, embora a redução da pobreza rural seja parte da campanha “Brasil sem Miséria” de Dilma. Sua decisão de não continuar a reforma agrária favorece o agronegócio, que opera em grandes propriedades no plantio de monoculturas.<sup>12</sup>

A política de desenvolvimento é uma questão de escolha. Se o governo escolhe não combater a pobreza ativamente, o problema persistirá. O crescimento econômico não veio para melhorar a vida dos extremamente pobres, e continuará não melhorando se os programas de redução da pobreza não forem apoiados por compromissos e recursos significativos.

O Brasil tem vivido o declínio das taxas de desigualdade e a diminuição da pobreza. Infelizmente, isto não é puramente o resultado dos programas de diminuição da pobreza. Aqueles que saem da pobreza se juntam às classes média e alta, que compram a crédito. O crédito não é barato no Brasil, e as pessoas consomem muito através do crédito no país, não somente na Grécia e nos Estados Unidos, onde os impactos da crise econômica são mais graves. Especialmente carros, mas também eletrônicos e outros bens de consumo são geralmente comprados a crédito. A inadimplência da dívida é de cerca de 7%. Os bancos aumentam suas reservas para evitar mau crédito, o que coloca pressão sobre os usuários de crédito e os pagamentos, mas o governo está tentando disponibilizar mais crédito. No ano passado, a dívida privada atingiu novos recordes, de acordo com um estudo recente.<sup>13</sup> Domicílios brasileiros possuem dívida de 40% do seu rendimento anual. Os brasileiros pagam uma média de

---

11 Isso é calculado a partir de uma linha de pobreza de ganho mensal de menos de R\$70 ou €27,73.

12 Folha de São Paulo (SP): Gasto com reforma agrária é o mais baixo em dez anos, 1º de agosto de 2011, disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9544&catid=159&Itemid=75](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9544&catid=159&Itemid=75).

13 Estado de São Paulo: Endividamento do brasileiro é recorde, 26 de junho de 2011, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/economia,endividamento-do-brasileiro-e-recorde,73174,0.htm>.

22,2% de seu rendimento mensal disponível para o reembolso da dívida. A cara moeda do Real brasileiro pode ser boa para as importações baratas, mas não o é para a economia. Existe também a preocupação no G20 de que a economia talvez seja incapaz de sustentar a pressão sobre a moeda, que alguns estimam ser sobrevalorizada em 35%. A inflação é cuidadosamente controlada através de metas, mas baixas taxas carregam consigo o preço das taxas de juro elevadas. Estas são pagas pelos consumidores, cujos custos de vidas se tornam mais caro com os adicionais 22% de taxa de serviço da dívida. O governo não ajudará a nova classe de consumidores a longo prazo apenas disponibilizando mais crédito. O risco de mau crédito está aumentando, e se não for permitido aos bancos responder, o sistema, mais cedo ou mais tarde, entrará em colapso.

Este fenômeno recente pode comprometer gravemente o desenvolvimento socioeconômico brasileiro a longo prazo. Os diplomatas do G20 podem fortalecer a posição do Brasil na regulamentação financeira internacional, mas a regulamentação nacional deve evitar uma crise doméstica impulsionada pela dívida. Se o governo continuar a incentivar o crescimento econômico baseado na dívida consumista, não será capaz de proteger seu povo e garantir seus direitos humanos.

Muitas das decisões do G20 parecem bastante distantes da realidade brasileira, embora elas façam diferença na vida das pessoas. O modelo de desenvolvimento que a administração de Dilma defende no G20 é claramente baseado no modelo de uma avançada – mas ainda em sua maior parte exportadora de matéria-prima – nação em desenvolvimento. Entre as principais questões em pauta no governo brasileiro, estão os preços dos alimentos, assegurar receita de exportação e estabilizar o mercado exportador global.

O ministro brasileiro da Agricultura reivindicou, juntamente com o Reino Unido, a redução da instabilidade do preço dos alimentos e a proibição da exportação através do G20.<sup>14</sup> O processo levou a um Plano de Ação para a Estabilidade do Alimento e da Agricultura.<sup>15</sup> Garantir os preços dos alimentos é uma faca de dois gumes no Brasil: os preços instáveis dos alimentos afetam o pobre imediatamente. Portanto, os preços dos alimentos estáveis são necessários e desejados. Exportadores de produtos agrícolas também têm interesse na estabilidade do preço dos alimentos. No entanto, os setores de exportação se beneficiam com os altos preços da comida, enquanto os pobres sofrem mais com estes e necessitam de alimentação básica barata e acessível. O governo ignora qualquer possível impacto da produção de biocombustíveis no preço dos alimentos. O governo brasileiro está no centro deste paradoxo, prometendo segurança alimentar ao mesmo tempo em que assegura os interesses da exportação agrícola.

14 Declaração conjunta dos ministros da Agricultura do Reino Unido e do Brasil sobre redução da instabilidade do preço dos alimentos, disponível em: <http://archive.defra.gov.uk/corporate/about/what/documents/uk-brazil-g20-joint-agriculture110408.pdf>.

15 O Plano de Ação foi assinado pelos ministros da Agricultura do G20 em Paris, em junho de 2011, disponível em: [http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23\\_-\\_Action\\_Plan\\_-\\_VFinale.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2011-06-23_-_Action_Plan_-_VFinale.pdf).

A reforma do FMI é necessária porque o sistema antigo, que equivale a poder de voto para cotas de adesão, tornou o fundo muito desequilibrado. No entanto, o governo brasileiro deveria ser muito cuidadoso ao colocar dinheiro para socorrer países na zona do euro.

Os recursos públicos brasileiros continuam escassos, uma vez que as taxas fiscais são relativamente baixas. O custo é alto para desperdiçar recursos no FMI enquanto as pessoas no Brasil permanecerem sem acesso a emprego, educação e treinamento. A abordagem do “desenvolvimento em primeiro lugar” deve ser reorientada e focada nos pobres. Esse modelo de desenvolvimento atual, baseado na exploração dos recursos agrícolas e naturais, não produziu os empregos esperados. O aumento de 50% do PIB resultou apenas em um aumento de 10% de empregos adicionais. Embora o desemprego global tenha diminuído desde 2005, as taxas de desemprego nas áreas rurais aumentaram. O nível de trabalhadores informais no campo é ainda maior que 70%.

Em suma, a política externa serve aos interesses econômicos e a uma abordagem bastante conservadora do desenvolvimento econômico. O desenvolvimento humano precisa ser colocado de volta na agenda política para garantir que o Brasil faça jus aos seus compromissos de desenvolvimento econômico e que sua população fique livre da dívida e da pobreza. O programa Bolsa Família mostrou efeitos positivos ao criar acesso a escolas e vacinas infantis. Se esses programas ajudassem os adultos, tanto quanto as crianças, com o intuito de treinar e desenvolver habilidades, isto poderia ser o início da ajuda para sustentar a nova classe média, criando acesso a melhores empregos, desenvolvendo padrões de consumo e habilidades mais sustentáveis, e criando uma economia baseada na produção a longo prazo.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURNE, R. (2008). *Lula of Brazil*. Londres.
- BRANDS, H. (2011). "Evaluating Brazilian Grand Strategy under Lula." *Comparative Strategy* 30(1): 28–49.
- CASON, J., ePOWER, T.J. (2006). *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy-Making from Cardoso to Lula. "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East."* German Institute of Global and Area Studies, Hamburgo.
- G-7 (1999). *Declaração dos ministros das Finanças e dos diretores do Banco Central*. Washington DC, 25 de setembro. Disponível em: [http://www.g20.utoronto.ca/g20whatisit.html?&lang=en\\_us&output=json](http://www.g20.utoronto.ca/g20whatisit.html?&lang=en_us&output=json).
- GRAY, C. (2007). *War, Peace and International Relations – An Introduction to Strategic History*. Abingdon e New York: Routledge, 2007.
- HUNTER, W. (2011). "The PT in Power." Em: S. Levitsky e K.M. Roberts, *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- IBSA (2010). *The IBSA Trust Fund*. Dehli, Pretoria, Brasília: IBSA Trilateral Forum. Disponível em: [http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=29&Itemid=40](http://www.ibsa-trilateral.org/index.php?option=com_content&task=view&id=29&Itemid=40).
- MRE (2011a). *África – Ciência, tecnologia e inovação: Balanço de política externa 2003- 2010*. Brasília: Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.10-africa-ciencia-tecnologia-e-inovacao/view>.
- (2011b). *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores.
- RENNKAMP, B. (2011). *Innovation for All? Legitimizing Science, Technology and Innovation Policy in Unequal Societies*. Tese de doutorado. Universidade de Twente, Holanda.
- RENNKAMP, B., e NAIDOO, D. (2011). "Shifting Governance in Science, Technology and Innovation – An Analysis of the Global Governing Institutions and Their Impact on South African Policy." *South African Journal of International Affairs* 18(1).
- SOARES DE LIMA, M.R., e Hirst, M. (2006). "Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities." *International Affairs* 82(1): 21–40.