

Rubens Antonio Barbosa

# **LUGAR DO BRASIL NO MUNDO**

Geopolítica em um mundo em transformação

LUGAR DO BRASIL NO MUNDO:  
GEOPOLÍTICA EM UM MUNDO  
EM TRANSFORMAÇÃO

*CONSELHO EDITORIAL*

André Costa e Silva

Cecilia Consolo

Dijon de Moraes

Jarbas Vargas Nascimento

Luis Barbosa Cortez

Marco Aurélio Cremasco

Rogério Lerner

LUGAR DO BRASIL NO MUNDO:  
GEOPOLÍTICA EM UM MUNDO  
EM TRANSFORMAÇÃO

*Lugar do Brasil no mundo: geopolítica em um mundo em transformação*

© 2022 Rubens Antonio Barbosa

Editora Edgard Blücher Ltda.

*Publisher* Edgard Blücher

*Editor* Eduardo Blücher

*Coordenação editorial* Jonas Eliakim

*Produção editorial* Aline Fernandes

*Diagramação* Joyce Rosa

*Revisão de texto* Samira Panini

*Capa* Laércio Flenic

*Imagem da capa* iStockphoto

# Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel.: 55 11 3078-5366

[contato@blucher.com.br](mailto:contato@blucher.com.br)

[www.blucher.com.br](http://www.blucher.com.br)

Segundo o Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed. do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*, Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Barbosa, Rubens Antonio

Lugar do Brasil no mundo: geopolítica em um mundo em transformação / Rubens Antonio Barbosa. - São Paulo: Blucher, 2022.

146 p.

Bibliografia

ISBN 978-65-5550-230-5 (impresso)

1. Geopolítica - Brasil 2. Relações internacionais I. Título

22-4804

CDD 320.12

Índices para catálogo sistemático:

1. Geopolítica

# CONTEÚDO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1. MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA</b>	<b>11</b>
1.1 DIPLOMACIA AMBIENTAL	11
1.2 BIOECONOMIA E A ZONA FRANCA DE MANAUS	13
1.3 A AMAZÔNIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO	14
1.4 AMAZONAS E 5G	16
1.5 EM BUSCA DO OURO	18
1.6 O BRASIL, A OCDE E O MEIO AMBIENTE	19
1.7 A GEOPOLÍTICA PARA A ENERGIA RENOVÁVEL	21
1.8 MERCADOS DE CARBONO	22
1.9 AMAZÔNIA: O <i>EL DORADO</i> DA ILEGALIDADE	24
<b>2. MERCOSUL</b>	<b>27</b>
2.1 EM QUESTÃO: MERCOSUL	27
2.2 DESAFIOS DO ACORDO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA	29
2.3 UM MERCOSUL NA ENCRUZILHADA	30
2.4 PLANO INCLINADO	32

<b>3. GEOPOLÍTICA</b>	<b>35</b>
3.1 O BRASIL E O ATLÂNTICO SUL	35
3.2 O BRASIL E O MERCADO ESPACIAL GLOBAL	37
3.3 5G: DECISÃO ESTRATÉGICA	39
3.4 O IMPACTO GEOPOLÍTICO DO CORONAVÍRUS	40
3.5 VISÕES DE FUTURO: CHINA E BRASIL	42
3.6 O BRASIL ENTRE OS EUA E A CHINA	43
3.7 FATO NOVO NO CENÁRIO INTERNACIONAL	45
3.8 5G E O INTERESSE NACIONAL	47
3.9 URÂNIO, TERRAS RARAS E RADIOISÓTOPOS	48
3.10 VULNERABILIDADES E OPORTUNIDADES	50
<b>4. NOVAS AMEAÇAS</b>	<b>57</b>
4.1 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A DEFESA NACIONAL	57
4.2 COMO MELHORAR O AMBIENTE DE NEGÓCIOS	59
4.3 BOM SENSO ACIMA DE TUDO	61
<b>5. COMÉRCIO EXTERIOR</b>	<b>63</b>
5.1 INFRAESTRUTURA E COMÉRCIO EXTERIOR	63
5.2 ESTRATÉGIA PARA O COMÉRCIO EXTERIOR	65
5.3 VULNERABILIDADES DO BRASIL	66
5.4 UMA POLÍTICA NACIONAL PARA O TRIGO	68
<b>6. POLÍTICA EXTERNA</b>	<b>71</b>
6.1 RETOMANDO O DIÁLOGO COM A ARGENTINA	71
6.2 INTERESSE NACIONAL E INTERFERÊNCIA EXTERNA	73
6.3 UMA POLÍTICA EXTERNA PARA O MEIO AMBIENTE	74
6.4 BRASIL E VENEZUELA: A QUEM POSSA INTERESSAR	76
6.5 OS NOVOS DESAFIOS GLOBAIS E O ITAMARATY	77
6.6 BRASIL VOLTA AO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU	79
6.7 ECLUSAS PARA ITAIPU	81
6.8 A MULHER NO ITAMARATY	82

6.9 O BRASIL E A OCDE: UM LONGO CAMINHO	84
6.10 A POLÍTICA EXTERNA DE UM BRASIL INDEPENDENTE	89
<b>7. DEFESA</b>	<b>93</b>
7.1 DEFESA: UM QUESTÃO DE SEGURANÇA NACIONAL	93
7.2 CENTRO DE DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL	95
7.3 AS NOVAS AMEAÇAS E O BRASIL	96
7.4 AS TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS E A DEFESA	98
7.5 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A DEFESA NACIONAL	100
7.6 AS FFAA E O MOMENTO POLÍTICO NACIONAL	101
<b>8. COMÉRCIO EXTERIOR</b>	<b>105</b>
8.1 FATO NOVO NO CENÁRIO INTERNACIONAL	105
8.2 PANORAMA INTERNACIONAL E NACIONAL DO TRIGO	107
<b>9. DEFESA</b>	<b>109</b>
9.1 GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL	109
9.2 UM PARTIDO MILITAR	111
9.3 RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES	112
9.4 11 DE SETEMBRO E O FIM DA ERA DAS INTERVENÇÕES MILITARES	114
<b>10. MEIO AMBIENTE</b>	<b>117</b>
10.1 EM BUSCA DO OURO	117
10.2 NOTAS SOBRE A CARTA DE BOLSONARO A BIDEN	119
<b>11. MERCOSUL</b>	<b>121</b>
11.1 MERCOSUL 30 ANOS	121
11.2 MERCOSUL: PROJETO ESTRATÉGICO	123
11.3 ANNUS HORRIBILIS	124
<b>12. POLÍTICA EXTERNA</b>	<b>127</b>
12.1 CÚPULA DAS AMÉRICAS	127
12.2 RELAÇÕES BRASIL-CHINA	129



12.3 A CENOURA E A SOBERANIA	130
12.4 BRASIL VOLTA AO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU	132
12.5 REVISITANDO A NEGOCIAÇÃO BRASIL-TURQUIA COM O IRÃ	133
<b>13. QUESTÕES INTERNAS</b>	<b>137</b>
13.1 SOS INDÚSTRIA	137
13.2 QUESTÃO RELIGIOSA	139
13.3 COMO GANHAR UMA ELEIÇÃO	140
13.4 O FUTURO DAS ENTIDADES EMPRESARIAIS E SINDICAIS	142
<b>SOBRE O AUTOR</b>	<b>145</b>

# APRESENTAÇÃO

A publicação desta coletânea de artigos dá continuidade a duas edições anteriores com artigos publicados no jornal O Estado de São Paulo nos anos 2009 a 2012 e 2014 a 2017.

Os artigos desta edição cobrem o período 2020 até outubro de 2022 e tratam de matérias relacionadas com Meio Ambiente, Defesa, Política Externa, Geopolítica, Novas Ameaças, Agricultura, Comércio Exterior, Mercosul e Questões Internas.

Estão incluídos igualmente um estudo sobre 200 anos de política externa do Brasil Independente (1822-2022) e outros dois artigos publicados em 2022 pela Revista Interesse Nacional sobre as negociações relacionadas com o eventual ingresso do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e sobre as vulnerabilidades e oportunidades para o Brasil em decorrência da Guerra na Ucrânia.

Todos os artigos selecionados refletem análises de diferentes aspectos da política externa, da política econômica, da defesa sob o ângulo do Interesse Nacional.

Nos artigos quinzenais no Estadão, procuro examinar aspectos da conjuntura nacional e internacional para jogar alguma luz em assuntos que passam à margem do interesse ou da curiosidade da maioria das pessoas. Política Internacional e Defesa Nacional, por exemplo, são temas que merecem pouca cobertura da mídia e no debate interno. O Brasil é um país continental e a magnitude dos problemas políticos, econômicos e sociais concentram quase que totalmente as atenções da sociedade e podem explicar em grande parte esse alheamento. Na campanha eleitoral para as eleições de outubro de 2022 pouquíssimas referências podem ser encontradas sobre questões de grande relevância na área externa e na de defesa, que acarretam importantes impactos sobre o país, como estamos vendo em consequência da pandemia e da guerra da Rússia na Ucrânia.

Ao longo de mais de quinze anos de colaboração ininterrupta no Estadão, sempre busquei tratar dos assuntos em pauta da maneira mais objetiva possível, independen-

temente de influências ideológicas ou partidárias, colocando o interesse nacional acima de tudo. Procurando refletir as grandes transformações globais da atualidade, passei a examinar questões de natureza geopolítica e as novas ameaças ao Brasil.

Para mim, o interesse nacional, do ângulo externo, pode ser resumido nas ações que levem o país a se reinserir de maneira competitiva nos fluxos dinâmicos da economia global e no fortalecimento da voz do Brasil no cenário internacional por meio da restauração da credibilidade do país, abalada por políticas internas, em especial, ambientais e de mudança de clima, relacionadas com o tratamento dispensado ao combate a ilegalidades que ocorrem na Amazônia com as queimadas, com a destruição das florestas e com o garimpo em terras indígenas e públicas. No cenário interno, o interesse nacional reside na estabilidade da economia, no fortalecimento da democracia e das instituições, no aprofundamento das reformas estruturais, nas políticas que reduzam o papel do Estado na vida das pessoas e na redução das desigualdades e da injustiça social.

Os artigos publicados em 2021 e 2022 buscaram focalizar meios e formas de superar dificuldades atuais e examinar que políticas alternativas poderiam ser seguidas a partir de 1 de janeiro de 2023 para que o Brasil volte a ter um papel protagônico no cenário global e possa superar as divisões internas para voltar a crescer para gerar renda e emprego. Nesse contexto, passaram a ser examinadas questões de ordem geopolítica e sobre as novas ameaças globais.

Quero expressar meus agradecimentos à equipe responsável pela revisão dos textos e a Maria do Carmo, que continuou a me ajudar na seleção dos artigos.

Rubens Barbosa

Outubro de 2022

## CAPÍTULO 1

# MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA

### 1.1 DIPLOMACIA AMBIENTAL

Professores da USP, depois de um intenso trabalho coordenado pelo Irice, concluíram um levantamento dos compromissos assumidos pelo Brasil em dezoito acordos ambientais e de mudança de clima, e o grau de cumprimento pelos sucessivos governos brasileiros desde 1992 até o momento. Os acordos foram reunidos em quatro grupos: **mudanças climáticas** (Acordo de Paris e a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e do Protocolo de Montreal), **natureza** (Comércio e Pesca, Comércio e Biodiversidade e Comércio e Manejo Sustentável e Floresta), **químicos** (Convenção de Minamata sobre Mercúrio, Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, Convenção de Roterdã sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado (PIC) Aplicado a Certos Agrotóxicos e Substâncias Químicas Perigosas Objeto de Comércio Internacional) e **lixo** (Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e Sua Eliminação).

Este trabalho original é especialmente oportuno porque o tema do meio ambiente entrou definitivamente na agenda global. Diante das atitudes do atual governo, são crescentes as ameaças de prejuízo para o setor do agronegócio pela possibilidade de boicote de consumidores e pela influência da política ambiental sobre as negociações comerciais. As declarações e algumas políticas oficiais estão acarretando uma rápida deterioração da percepção externa sobre o Brasil. Para esclarecer objetivamente o que está ocorrendo, torna-se importante uma série de ações para permitir que saíamos da atual posição defensiva.

As percepções críticas no exterior têm como foco a Amazônia. Os ilícitos, sem efetiva repressão, como as queimadas, o desmatamento e o garimpo são alvo de condenação no mundo inteiro. Informações recentes sobre autorizações do governo para a exploração de ouro em territórios, proibidos em unidades de conservação e terras indígenas e sobre a ação de facções criminosas na região mostram o agravamento do problema. As diferenças quanto à gestão do Fundo Amazônico determinaram a suspensão da cooperação internacional com a Alemanha e a Noruega para ajudar ao combate desses ilícitos.

Em vista da posição de alguns poucos setores do agronegócio ainda há acusações de destruição da floresta pela expansão da agricultura e da pecuária na Amazônia, apesar dos esforços da maior parte das empresas do agronegócio para a conservação do meio ambiente, como por exemplo, no passado, nos compromissos com a soja e a carne e mais recentemente, no monitoramento, rastreabilidade e certificação dos produtos agropecuários para indicar o compromisso com a sustentabilidade e a preservação do meio ambiente.

Desde a Conferência de Estocolmo em 1972, houve uma proliferação de acordos de gestão de recursos naturais entre países: hoje o meio ambiente já é a segunda área com maior número de acordos internacionais no mundo (atrás apenas de comércio internacional). O acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia inovou ao incluir capítulo sobre Desenvolvimento Sustentável com novos compromissos que o Brasil deverá cumprir e que serão verificáveis por nossos parceiros europeus. O descumprimento dos dispositivos do acordo poderá acarretar boicotes e mesmo a restrição de importação de produtos agrícolas nacionais.

A falta de uma completa e independente informação interna dos compromissos internacionais assumidos pelos diferentes governos brasileiros nas últimas décadas agrava a percepção externa crescentemente negativa sobre as atuais políticas ambientais e cria uma incerteza adicional para o setor produtivo, em especial do agronegócio.

Nesse contexto, o objetivo do trabalho que consumiu dois anos de pesquisa feita pelos professores da USP é o de oferecer uma análise isenta do cumprimento dos referidos acordos por meio de um rigoroso processo de exame da legislação (leis, decretos, regulamentos) e de políticas com impacto no meio ambiente e na mudança de clima.

O resultado da pesquisa é único no sentido de que nem o governo, nem as organizações não governamentais dispõem de um levantamento tão completo e atualizado de tudo o que o Brasil fez ou deixou de fazer nessa área que hoje se transformou em uma questão central para muitos governos, como a União Europeia, os EUA e cada vez mais a China.

Como refletido no trabalho, o Brasil não está mal na foto e o levantamento poderá ser um instrumento valioso para o governo e para o setor privado na defesa do interesse nacional e na recuperação da credibilidade perdida. Fica muito claro, contudo, que ainda há muito a ser feito para recolocar o Brasil como um protagonista de fato nas discussões bilaterais e nos fóruns internacionais. O trabalho também oferece informação para que, a partir de 2023, o meio ambiente seja colocado no centro da

política externa para demonstrar o comprometimento do Brasil com a questão ambiental. Os resultados desse levantamento estão publicados no site disponibilizado no portal Interesse Nacional ([interessenacional.com](http://interessenacional.com)), que acaba de ser lançado com artigos, entrevistas e análises sobre o lugar do Brasil no mundo.

## **1.2 BIOECONOMIA E A ZONA FRANCA DE MANAUS**

O tema do meio ambiente entrou definitivamente na agenda global. E mais cedo ou mais tarde voltará a ser uma prioridade para o governo brasileiro por realismo político e razões pragmáticas.

Não está em questão a soberania e a capacidade do governo de determinar as políticas para a região.

As recentes manifestações no mundo todo, sobretudo de jovens, para sensibilizar os governos a tomar medidas para evitar as grandes alterações no clima, incluem a preocupação com a preservação da Floresta Amazônica.

No Brasil, nos últimos 50 anos, houve uma política declarada dos governos para integrar a Amazônia e gerar emprego para a população que habita a região. Uma das mais relevantes foi a criação da Zona Franca de Manaus (ZFM), no final dos anos 1960. Com subsídios anuais do governo federal que sobem atualmente a cerca de R\$25 bilhões, a ZFM nunca se voltou para o maior potencial da Amazônia: a floresta e a biodiversidade.

Sujeita a muitos questionamentos quanto a seus resultados em relação à preservação da floresta, ao custo/benefício das isenções e incentivos fiscais, estão surgindo algumas ideias na linha da defesa do interesse brasileiro ao defender a biodiversidade da região.

O Instituto Escolhas ([www.escolhas.org](http://www.escolhas.org)), sob a coordenação de Sergio Leitão, apresentou proposta de uma nova economia para o Amazonas: a Zona Franca de Manaus e a Bioeconomia.

A proposta sugere um novo modelo de desenvolvimento sustentável com estímulos aos investimentos, diversificação das atividades econômicas e dinamização do parque industrial com o objetivo de integrar a ZFM com a vocação natural da região à inovação tecnológica e ao uso da biodiversidade amazônica – a bioeconomia.

Para a preservação da floresta e a interiorização do desenvolvimento e do consumo, foram definidas algumas diretrizes: Desenvolvimento científico e tecnológico, com foco em inovação; Uso do potencial da biodiversidade de modo sustentável; Descentralização econômica e geração de ganhos sociais e ambientais; e Dinamização do Polo Industrial de Manaus e de seu modelo atual.

Com investimentos públicos e privados de R\$ 7,15 bilhões ao longo de dez anos – oriundos de concessões, parcerias público-privadas e outras – a geração de empregos diretos e indiretos no Amazonas poderia chegar a 218 mil vagas. Só durante as obras de infraestrutura seriam gerados 12 mil empregos.

Não pode mais ser adiada a discussão sobre uma mudança de foco nas atuais políticas públicas da ZFM e em todo o Amazonas, e a definição de uma política de estímulos aos investimentos na região com o objetivo de alavancar o desenvolvimento tecnológico, produtivo, industrial e social com foco em pesquisa e desenvolvimento tripartite – governo, empresas e academia.

A geração de inovação partiria do uso de matérias-primas existentes nas diversas regiões do estado, com ênfase nos insumos de biodiversidade. A análise desses elementos resultou na identificação de quatro eixos de oportunidades: bioeconomia, polo de economia da transformação digital, ecoturismo e piscicultura.

Na bioeconomia, o estudo sugere a dinamização do Centro de Biotecnologia da Amazônia para se transformar em um foco de excelência da floresta. Manaus poderia ser o primeiro “hub” de pesquisa em bioeconomia, integrado com os principais centros de pesquisa do mundo, com conhecimento específico sobre os ecossistemas de florestas tropicais.

O polo de economia da transformação digital seria viabilizado pela criação de governança tripartite para estruturar ecossistemas de inovação em tecnologia, informação e comunicação.

O ecoturismo seria desenvolvido pela identificação de nichos de interesse para realização de ecoturismo científico.

Na piscicultura, sugere-se a dinamização do Centro de Biotecnologia da Amazônia com linhas de pesquisa sobre os peixes para seu emprego em escala industrial em “food service” e “food premium”, além do couro do peixe na indústria da moda.

O Ministério da Economia está estudando um plano para o desenvolvimento econômico da região com o objetivo de discutir o regime de incentivos fiscais da União, inclusive no contexto da reforma tributária. A proposta de associar a ZFM com a biodiversidade da floresta amazônica poderia inicialmente complementar as atividades industriais hoje existentes.

### **1.3 A AMAZÔNIA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO**

Destravando a agenda da bioeconomia na Amazônia foi tema do encontro “live” organizado pelo Instituto Escolhas e o Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice), na semana passada. Tivemos a oportunidade de tratar da questão da bioeconomia e da proteção da Floresta Amazônica como fator de projeção do Brasil no cenário internacional. Questões mais que nunca atuais e relevantes em vista da percepção externa do país extremamente negativa.

É indubitável que o meio ambiente entrou definitivamente na agenda global e um dos focos principais é a preservação da Floresta Amazônica. As imagens relacionadas com o desmatamento, queimadas e garimpo ilegal na Amazônia em 2019 ganharam repercussão mundial. A retórica e algumas medidas e políticas governamentais contribuíram para a escalada da opinião pública internacional contra o Brasil, agravada

agora pela maneira como é vista a condução das políticas em relação à pandemia e à confrontação política interna.

As preocupações com a preservação do meio ambiente e com a mudança do clima passaram a ter um impacto que vai além das sanções políticas, como no passado. Agora, com a entrada em cena da figura do consumidor e com a inclusão de políticas ambientais nas negociações de acordos comerciais, as consequências são econômicas e comerciais. Atraem restrições às exportações, boicotes e a inclusão de cláusulas específicas de desenvolvimento sustentável nos acordos comerciais, como ocorreu nas negociações do Mercosul com a União Europeia (UE). E Paramentos europeus já estão votando moções contra o acordo com o Mercosul. O plano de recuperação da UE, depois da COVID-19, inclui uma política industrial e uma política ambiental (*Green Deal*), que preveem punição para empresas que importarem produtos provenientes de áreas de desmatamento florestal.

Desde a Conferência sobre meio ambiente realizada no Rio em 1992, o Brasil se tornou um ator relevante, com grande influência, nas discussões e na implementação de políticas de meio ambiente e mudança de clima, como resultado do trabalho coordenado do Itamaraty e do Ministério do Meio Ambiente. O cenário atual mudou e o Brasil perdeu voz e a posição de visibilidade no mundo que ocupou nessa área nos últimos quase 30 anos.

O que fazer para transformar a percepção negativa do Brasil no exterior e evitar consequências contrárias aos interesses concretos do setor do agronegócio, o mais visado e o mais prejudicado pela crescente importância que as exportações de produtos primários adquiriram no comércio exterior brasileiro? Nos primeiros cinco meses de 2020, mais de 65% das exportações brasileiras foram de commodities.

Restabelecer a credibilidade externa com o reconhecimento dos erros cometidos, recuperar a narrativa com resultados concretos de medidas e políticas adotadas e voltar a participar ativamente das discussões nos fóruns internacionais sobre a agenda de meio ambiente e mudança de clima são algumas das atitudes a se tomar para que Brasil possa reverter essa percepção externa.

Vão na direção correta as recentes medidas do governo relacionadas com o restabelecimento em novas bases do Conselho da Amazônia, sob a coordenação do Vice-presidente Hamilton Mourão, a abertura de negociações com a Noruega e a Alemanha para a volta da governança e do funcionamento original do Fundo para a Amazônia, e a decisão de enviar o Exército para apoio do Ibama e ICMBio no combate a ações ilegais de desmatamento, queimadas e garimpo ilegal na região. O Ministério da Economia está estudando um plano para o desenvolvimento econômico da região com o objetivo de discutir o regime de incentivos fiscais da União, inclusive no contexto da reforma tributária. A proposta de associar a Zona Franca de Manaus com a biodiversidade da floresta amazônica poderia inicialmente complementar as atividades industriais hoje existentes.

De parte da sociedade civil foi encaminhada ao governo, através da presidência do Conselho da Amazônia, proposta do Instituto Escolhas e do Irice de um Plano inte-



grado da Bioeconomia na Amazônia visando a utilizar os recursos naturais e humanos da região para estimular a economia e o emprego. O Plano abre a possibilidade concreta de uma política consistente a curto, médio e longo prazos, com apoio de empresas nacionais e estrangeiras, além de governos e instituições financeiras internacionais. Estudo da OCDE mostra que até 2030, a contribuição da biotecnologia pode subir a mais de 1 trilhão de dólares distribuído entre os setores de saúde, produção primária e industrial. Por outro lado, a iniciativa da Diplomacia Ambiental que o Irice está desenvolvendo vai produzir um levantamento objetivo e transparente dos compromissos assumidos pelo Brasil em todos os acordos incluídos no capítulo de desenvolvimento sustentável do acordo Mercosul-União Europeia e o grau de cumprimento deles.

A defesa do interesse nacional, aconselha, como defende o Vice-Presidente Mourão, uma narrativa transparente com a apresentação de resultados concretos e uma mudança de postura com o abandono da atitude defensiva e com políticas e medidas para a defesa da floresta amazônica, acima de ideologias e partidos.

## **1.4 AMAZONAS E 5G**

Cada vez mais, todos os países terão de lidar com os impactos sobre sua economia de decisões tomadas no exterior e sobre as quais não têm influência. Novas prioridades globais, como a preocupação com o meio ambiente, a mudança de clima e a desigualdade social terão influência sobre políticas internas dos países.

Incertezas e desafios internos e externos serão, assim, as realidades para o Brasil em 2021. Além das políticas e reformas estruturais, duas questões serão cruciais para definir projeções mais positivas de crescimento econômico do país na década que se inicia: a ratificação do acordo do Mercosul com a União Europeia (UE) e a decisão sobre a implantação da tecnologia 5G.

A assinatura do acordo de livre comércio com a UE, bem assim sua ratificação ficarão na dependência da percepção externa sobre o cumprimento pelo Brasil dos compromissos assumidos nos acordos de meio ambiente e mudança de clima assinados desde 1992 e sobre a fiscalização e repressão de ilícitos no desmatamento, nas queimadas e no garimpo na Amazônia. Mais recentemente, a UE comunicou aos países membros do Mercosul, como condição para levar adiante o acordo, sua intenção de assinar uma declaração conjunta anexada ao acordo definindo compromissos ambientais e sociais dos dois blocos para reforçar a confiança dos países europeus quanto à posição do Mercosul, em especial do Brasil, sobre a Amazônia. Em 2021, deverão ocorrer duas importantes reuniões relacionadas com o Acordo de Paris sobre mudança de clima em Glasgow na Escócia e sobre Biodiversidade na China, o que abre oportunidades para o Brasil mostrar os avanços no que se refere à Amazônia. Argentina no primeiro semestre e Brasil no segundo semestre terão de atuar fortemente junto às lideranças políticas e os parlamentos para fazer com que o acordo possa ser assinado e ratificado.

No tocante à tecnologia 5G, o Brasil está na incômoda posição de ter-se colocado entre os EUA e a China na crescente confrontação estratégica entre as duas maiores economias do mundo e seus dois maiores parceiros comerciais. A disputa entre as duas superpotências pela hegemonia econômica, comercial e tecnológica global continuará pelas próximas décadas e ganhará novas características a partir de janeiro com o governo Biden. Como a confrontação não tem as mesmas características ideológica e bélica da disputa entre EUA e a União Soviética, a importância da parceria comercial com a China por parte de muitos países fez com que a UE concluísse as negociações de um significativo acordo de investimento com Beijing, na contramão do que propõem os EUA. Sem tomar partido de um lado ou de outro no tocante à definição da tecnologia 5G, mais da metade das maiores economias globais já adotou a tecnologia chinesa, enquanto há ainda um número elevado de países desse grupo sem decisão formada sobre o assunto. A Alemanha chegou até a passar no Parlamento uma lei de segurança de redes que permite o uso da tecnologia da Huawei em redes 5G em troca de garantias da empresa chinesa sobre a proteção de informações em seus equipamentos. Para o Brasil, a tecnologia 5G será importante especialmente para permitir a modernização da indústria cujo desenvolvimento ficou afetado pelas dificuldades econômicas internas e pela perda da competitividade. Apenas 10% da indústria brasileira pode ser considerada no estágio da quarta revolução industrial (4.0). As redes particulares propiciadas pelo 5G facilitarão o processo de recuperação e atualização da indústria local com benefício para a economia, o emprego e as exportações nacionais.

O atual governo terá a responsabilidade de adotar medidas que sejam vistas como adequadas e com resultados concretos na política ambiental e de mudança de clima para permitir a ratificação do acordo de livre comércio com a UE. Caso contrário, a crescente demanda dos governos, mas agora também do setor privado, em especial grandes companhias e instituições financeiras, e dos consumidores sobre a preservação da Amazônia acarretará medidas contrárias aos interesses nacionais: restrições às exportações e boicotes de produtos brasileiros e prejuízos pela suspensão de financiamento em projetos de interesse do governo. Uma decisão baseada em considerações ideológicas e geopolíticas, no caso do 5G, terá consequências nefastas para o país a médio prazo pelo atraso de dois a três anos na utilização de uma tecnologia que vai revolucionar o mundo e pelo custo de milhões de dólares que a mudança da infraestrutura existente acarretaria para as empresas de telecomunicação e para os consumidores.

Não levar em conta essas realidades será afetar as perspectivas de desenvolvimento econômico, de reindustrialização do país e de avanços na inovação e na tecnologia, agravando ainda mais as condições sociais domésticas e dificultando um posicionamento relevante do Brasil no mundo, o que deveria ser de nosso interesse.

A invasão insurrecional do Congresso em Washington deverá ter forte impacto na política interna de países onde o nacional populismo pode ameaçar as instituições, colocando em risco a democracia. A política ambiental de Joe Biden deverá ter consequências concretas sobre o Brasil.

## 1.5 EM BUSCA DO OURO

Uma das afirmativas do Presidente Bolsonaro na Conferência do Clima foi a de “eliminar o desmatamento ilegal da Amazônia até 2030”. O combate às práticas ilícitas na região incluem as queimadas e o garimpo. A intenção presidencial foi considerada “encorajadora” pelo presidente Biden, e “construtiva” por John Kerry, mas ambos dizem aguardar medidas concretas e “sólidas” nesse sentido.

O governo Bolsonaro poderia iniciar o cumprimento dessa promessa com ações para reprimir a exploração de ouro e diamantes, uma das atividades mais lucrativas e que mais prejuízos trazem à floresta e às comunidades indígenas. A busca pelo ouro na Amazônia está enraizada em práticas ilegais, que hoje respondem por cerca de 16% da produção do país, com a extração em áreas proibidas e sem nenhum tipo de controle. Essa ilegalidade pode ser muito maior, já que não há como contabilizá-la com exatidão. Cerca de 320 pontos de mineração ilegal foram identificados em nove estados da região. A área para a pesquisa de ouro já ocupa 2,4 milhões de hectares. Desde 2018, houve um aumento no número de solicitações nesses territórios, com um recorde de 31 registros em 2020. Em Unidades de Conservação, os pedidos para a pesquisa de ouro já ocupam 3,8 milhões de hectares. No total, são 85 territórios indígenas afetados pelos pedidos de pesquisa para o ouro e 64 Unidades de Conservação. Somente na Terra Indígena Yanomami, entre os estados do Amazonas e de Roraima, são 749 mil hectares sob registro. Na Terra Indígena Baú, no Pará, a segunda em extensão de processos, 471 mil hectares estão registrados, ocupando um quarto de seu território. Os municípios da Amazônia Legal arrecadaram, em 2020, pela extração de ouro, 60% a mais do que todo o ano de 2019 e 18 vezes acima do valor registrado há dez anos. Em Rondônia, acaba de ser aprovada lei que legaliza 200 mil hectares de terras griladas em duas unidades de conservação (Jaci-Paraná e Guajará-Mirim).

Os Institutos Escolhas e o Igarapé acabam de divulgar importantes estudos sobre a exploração do ouro na Amazônia. Os resultados desses trabalhos mostram a corrupção, desmatamento, violência, contaminação de rios, destruição de vidas, sobretudo de populações indígenas. A extração desses minérios não é capaz de transformar a realidade local a longo prazo e manterá a região pobre, doente e sem educação. Ao não trazer desenvolvimento econômico, a exploração do ouro e diamantes abre a discussão sobre as alternativas econômicas que poderiam gerar riqueza e bem-estar duradouros.

O trabalho do Escolhas foi enviado à Comissão de Valores Mobiliários e ao Banco Central, que lançou um conjunto de ações de responsabilidade socioambiental, para responder à pressão de investidores e instituições financeiras no Brasil e no exterior por incentivos que favoreçam negócios sustentáveis e combatam o desmatamento. Esse compromisso do setor financeiro nacional pode ajudar a limpar o setor de mineração de ouro no Brasil e fazer com que este metal ilegal não consiga ingressar no mercado. Exigir lastro de origem legal e de conformidade ambiental é um imperativo constitucional e deve ser um compromisso ético e moral do setor financeiro nacional.

De acordo com a Constituição Federal, pelos artigos 176 e 231, a mineração em Terras Indígenas só pode ocorrer mediante lei do Congresso Nacional e com consulta

às comunidades, mas hoje não existe uma legislação que regulamente a atividade dentro dos territórios. Por iniciativa do Senador Fabiano Contarato, o projeto de Lei 836/2021, prevê a criação de um sistema de validação eletrônica para comprovar a origem do ouro adquirido pelas instituições financeiras e permitirá o cruzamento de informações com outras bases de dados, como a de arrecadação de impostos e de produção da Agência Nacional de Mineração (ANM). Pretende-se que, para efetivar a transação, seja exigida a comprovação de que o ouro foi extraído de área com direito de lavra concedido pela ANM e que a pessoa física ou jurídica que está fazendo a comercialização seja titular do direito de lavra ou portadora de contrato com quem tem esse direito. Além disso, o vendedor terá que apresentar a licença ambiental da área. A criação de um marco de controle sobre a atividade de exploração de ouro ganha ainda mais urgência quando se observa tentativas de regulação da atividade, contrárias à constituição, como é o caso da Lei 1.453 de 8 de fevereiro de 2021 sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima ou a aprovada em Rondônia. Essa norma estadual dispensa a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em violação de preceitos constitucionais (artigos 23, 24, 223) para favorecer a continuidade das atuais práticas danosas à sociedade, aos povos indígenas e ao meio ambiente em geral.

O Brasil tornou-se o centro das ramificações criminosas e das facilidades da lavagem de dinheiro com o ouro ilegal. As Terras Indígenas e as Unidades de Conservação na Amazônia Legal estão ameaçadas pela busca do ouro, apesar da atividade ser proibida. O ilícito na Amazônia tem de ser coibido pelos governos federal e estadual e o Congresso tem de fazer a sua parte.

## **1.6 O BRASIL, A OCDE E O MEIO AMBIENTE**

Desde quando, em 2017, o Brasil pediu para ingressar na OCDE, o cenário internacional transformou-se de forma acentuada. A mudança climática passou a ser vista como um elemento importante para a política macroeconômica. Bancos Centrais, reguladores e ministérios de finanças discutem estabilidade macroeconômica, regulação financeira e sustentabilidade fiscal relacionadas aos riscos climáticos. Organizações políticas multilaterais, como o G7 e o G20 passaram a incluir meio ambiente e mudança de clima entre suas prioridades e a União Europeia e os EUA colocam esses temas no centro de reformas econômicas voltadas ao crescimento e à recuperação dos prejuízos causados pela pandemia.

No seu relatório anual, a OCDE faz uma avaliação ampla de reformas para promover o crescimento a longo prazo nos 37 países membros e alguns emergentes, inclusive o Brasil. No tocante ao meio ambiente, a estimativa é de que mais de  $\frac{3}{4}$  da população brasileira está exposta a níveis nocivos de poluição do ar, semelhante ao risco de boa parte dos países examinados. A constatação é de que as emissões de gás carbono ficaram estáveis em anos recentes antes da crise sanitária. Ao lado do exame da política econômica e social, o relatório inclui a “nova prioridade”, envolvendo a política ambiental para o Brasil preservar os recursos naturais e acabar com o desmatamento,

reforçando o apelo global. No documento, a OCDE mostra a necessidade de reforçar a proteção efetiva dos recursos naturais, incluindo os da floresta tropical amazônica. Defende que leis atuais e proteções, capazes de reduzir o desmatamento no passado, devem ser mantidas combinadas com mais fiscalização para combater o desmatamento ilegal, o que exigirá recursos adicionais. A OCDE recomenda ao governo brasileiro “evitar um enfraquecimento do atual quadro de proteção legal, incluindo as áreas protegidas, o Código Florestal e concentrar-se no uso sustentável do potencial econômico da Amazônia”. Em outro levantamento comparativo, a OCDE indica que medidas adotadas pelo governo brasileiro para ajudar a economia a passar pela crise da COVID-19, subiram a US\$ 105 bilhões, mas apenas uma fração desse montante, US\$ 351 milhões ou 0,3% teve efeito claramente positivo para o meio ambiente. Por outro lado, o governo brasileiro ainda não respondeu ao convite da OCDE para participar do Programa Internacional de ação sobre o Clima visando a acelerar a ação dos países na descarbonização de suas economias.

Como explica Vera Thorstensen, coordenadora do Centro de Estudos sobre comércio global e investimento, “a maioria de suas regras são negociadas pelos seus membros como recomendações e orientações não obrigatórias. A OCDE exerce sua função por meio de exames contínuos das práticas de seus membros, realizados pelo seu Secretariado, e um sofisticado processo de comparação entre os participantes, por meio de instrumentos de análise e uma métrica de avaliação sofisticada. O resultado é a apresentação dos mais diversos pontos das atividades econômicas dos membros, comparando-os e estimulando-os a cumprirem com as regras, sob pressão política de seus pares”. No processo de acessão do Brasil à OCDE, o País passará pelo crivo de seus membros, com base nos indicadores verdes da Organização, quais sejam: os de sustentabilidade, os de crescimento verde e os de meio ambiente”.

É importante entender como funciona o mecanismo de trabalho da OCDE. Como reiteradamente afirmado pelo governo atual, “a entrada do Brasil na OCDE é uma prioridade da política externa e da estratégia de aprimoramento das políticas públicas nacionais e de maior integração do país à economia mundial”. Para alcançar esse objetivo será necessário não só participar ativamente de seus trabalhos técnicos na área econômica, financeira e comercial, mas também levar em conta outras áreas importantes para os países membros, inclusive na área ambiental e de mudança de clima. Os indicadores verdes e as recomendações feitas pela organização devem ser acompanhados pelo governo e pela sociedade civil para que o Brasil esteja em conformidade com as regras e possa ser aceito por todos os países membros.

Não basta participar dos 246 instrumentos legais existentes no âmbito da OCDE. Correções e ajustes na política ambiental serão necessários para preencher os requisitos exigidos pela organização de Paris e ser avaliados positivamente pelos demais países. O combate aos ilícitos na Amazônia (queimadas, destruição da floresta e garimpo) são medidas que só dependem da vontade política do governo.

Se o desafio da mudança de clima não fosse suficiente, em dezembro passado, a OCDE passou a monitorar também a corrupção no Brasil. Pela primeira vez, em 27 anos de atividades, o Grupo Anticorrupção da OCDE criou um grupo específico, in-

tegrado pelos EUA, Itália e Noruega, para acompanhar o que ocorre no Brasil nesse campo. A criação desse grupo coincide sintomaticamente com o esvaziamento da Lava Jato, o que deverá ser objeto de questionamento por parte dos países membros na próxima reunião do grupo.

## **1.7 A GEOPOLÍTICA PARA A ENERGIA RENOVÁVEL**

A Declaração de Glasgow sobre o uso da terra e das florestas, firmada por 105 países, inclusive o Brasil, enfatizou a interdependência de todos os tipos de florestas, biodiversidade e uso sustentável da terra para permitir que o mundo consiga atingir os objetivos de desenvolvimento e mudança de clima. Os países reafirmaram o compromisso do uso sustentável da terra e da conservação, proteção, manejo das florestas e reflorestamento. Para tanto, todos reconheceram que será necessária uma ação mais vigorosa entre as áreas interconectadas de produção sustentável e consumo; infraestrutura; desenvolvimento; comércio; finanças e investimento, além de apoio aos pequenos produtores, povos indígenas e as comunidades locais, que dependem da floresta para seu sustento e a tem como um papel chave na sua preservação. Os países assumiram um firme compromisso de trabalhar coletivamente para alterar e reverter a destruição das florestas e a degradação da terra até 2030.

A declaração de Glasgow, combinada com a dos líderes do G20, e com os resultados da COP26, apesar de abaixo do esperado, trará implicações geopolíticas na transição para a contenção do aquecimento global. A transição climática vai gerar mudanças globais significativas que deverão conformar uma nova estrutura de poder internacional e de governança global nas próximas décadas.

Vale ressaltar dois aspectos dessa geopolítica: a corrida em busca de fontes renováveis, que, nessa nova fase, vai consolidar os novos países hegemônicos e a cooperação internacional entre as nações.

A corrida dos países para tornar-se uma superpotência renovável trará como consequência o surgimento de vencedores e perdedores. A mudança para as energias renováveis deverá democratizar os sistemas energéticos, mas também vai colocar um encargo adicional nas nações em desenvolvimento mais pobres que dependem de exportações tradicionais e/ou não tem recursos para investir na transição climática. Por outro lado, as nações mais ricas, exportadoras de petróleo e que possuem capacidade de liderar a transformação climática com tecnologia verde poderão mais facilmente se beneficiar financeiramente e superar os custos sociais decorrentes da mudança. A China, que controla grande parte da tecnologia e das matérias-primas necessárias para a produção de energia renovável, terá vantagens econômicas e geopolíticas na mudança para as fontes de energia renovável, o que deverá acelerar sua consolidação como uma superpotência global. Os desafios que poderão surgir pelos desníveis da produção energética ficaram evidentes na recente crise do gás e o carvão, demonstrando que os países devem investir mais nas suas próprias capacidades de energia renovável a fim de proteger-se e aumentar sua própria resiliência. Os desafios

imediatos que a crise apresenta podem adiar os avanços já conseguidos nas ações climáticas, como se viu na impossibilidade de compromisso para eliminar o consumo de carvão pela Índia e China.

A natureza global das questões de mudança de clima demanda ampla cooperação dos EUA, Europa, Rússia e China, além dos demais países desenvolvidos e em desenvolvimento em torno desta agenda. Será um desafio para o multilateralismo porque requererá a priorização de ações coletivas sobre necessidades domésticas imediatas e uma dinâmica geopolítica mais ampla para produzir soluções conjuntas em vista de desafios comuns. O futuro da cooperação internacional tem de ver com as possibilidades dessa cooperação na transição climática e na perspectiva de resultados concretos. Apesar dos compromissos assumidos pelos EUA e pela China em comunicado ao final do encontro de Glasgow para cooperação nas ações de mudança do clima, a ausência do presidente chinês Xi Jinping da COP26 sugere a existência de limitações significativas para as oportunidades de cooperação dos países ocidentais com a China na mudança de clima. Mesmo quando a China se prepara para assumir um papel de relevo na mudança de clima e quer ser vista como um país líder nessas questões, ela continua cautelosa, evitando engajar-se em compromissos proativos com os EUA e a Europa, especialmente quando isso pode ser visto como uma concessão ao que considera como objetivos centrais ocidentais. A dificuldade de cooperação deriva, entre outros fatores, da crescente tensão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no tocante ao financiamento necessário para apoiar as economias mais frágeis para adotar políticas mais radicais. O G20 reafirmou o compromisso de recursos muito inferiores aos US\$ 100 bilhões prometidos em 2015.

No contexto geopolítico, o Brasil poderia e deve ter um lugar de realce, recuperando sua credibilidade e se afirmando como uma superpotência renovável. A matriz energética é limpa e as emissões de CO<sub>2</sub> e de metano derivam basicamente dos ilícitos na Amazônia e do setor pecuário. O mercado de carbono poderá trazer grandes recursos ao Brasil. A meta de 2030 de redução do desmatamento poderá ser alcançada com a mudança da política ambiental e com a repressão e a fiscalização dos ilícitos na Amazônia. Os compromissos assumidos na COP26 pelo governo brasileiro devem ser cumpridos, com a apresentação de resultados concretos.

## 1.8 MERCADOS DE CARBONO

Fala-se muito em mercado de carbono e do potencial de recursos que poderão tornar o Brasil no maior ator mundial nessa área. Na prática, o assunto continua difícil de ser entendido e implementado.

O Brasil, desde a formulação da Política Nacional sobre Mudança de Clima em 2009, está prometendo a regulamentação de um mercado de carbono, sem, na prática, qualquer avanço no âmbito do Ministério da Economia. Em fins de 2020, o governo brasileiro recebeu estudo do Banco Mundial (BM) com a recomendação da criação de um instrumento de precificação de carbono como mercado regulado ou um imposto sobre emissões. Como essa matéria não progrediu, o Brasil ficou sem o

apoio estratégico do BM para preparação do mercado e para a fase de implementação, ao contrário de 15 outros países, entre os quais Chile, Colômbia e México. Em paralelo, a questão continua em exame pelo Congresso por meio do PL 528, proposto pelo Deputado Marcelo Ramos. Não se prevê uma decisão no curto prazo dessa matéria. Na reunião da COP26 em Glasgow avançou-se na regulamentação global do mercado internacional de crédito de carbono entre países, o que coloca pressão sobre as autoridades brasileiras.

Mais importante para a indústria e para o agronegócio nacionais é o mercado voluntário de carbono. Não só pela crescente necessidade de apresentar resultados para cumprir suas responsabilidades dentro da expectativa do ESG, como pela perspectiva de criação de uma taxa alfandegária para desestimular a exportação para a União Europeia de produtos que no processo produtivo emitem gás de efeito estufa. Existem duas possibilidades que podem ser exploradas voluntariamente pelas empresas: mercado de dívida relacionado com investimentos em projetos ambientais no contexto das práticas *Environmental, Social and Governance* (ESG) do mercado financeiro e de capitais e o mercado de serviços ecossistêmicos que tem de ver com o carbono estocado ou sequestrado usado para compensação ambiental. O mercado voluntário, assim, é formado a partir de projetos que comercializam créditos de carbono originários de conservação de floresta, reflorestamento, carbono em solo agrícola ou regeneração de áreas. Nesse seguimento, o mercado deverá ter a sua consolidação e um crescimento exponencial pois as exigências de descarbonização serão cada vez maiores e em prazos cada vez mais exíguos, a exigir a compensação ambiental via aquisição de títulos de descarbonização. Os certificados de floresta serão os maiores atores pois a manutenção de áreas florestais preservadas será indispensável. Vários títulos podem ser emitidos como representativos do carbono estocado. O título, criado em 1989, foi atualizado em 2020 e recentemente regulamentado (Decreto 10.828/2021) é a Cédula de Produto Rural (CPR) para pagamento de “serviços ambientais” referentes à redução de gases efeito estufa, manutenção ou aumento do estoque de carbono, redução de desmatamento e degradação, conservação da biodiversidade, conservação dos recursos hídricos, conservação do solo e outros benefícios ecossistêmicos. Esse título tem sido chamado de “CPR Verde” e poderá ser custodiado na Cetip e listada na B3, portanto, ser comercializado. Com ele, surge o produtor rural que oferece o serviço intangível da preservação ambiental e com ele o comprador compensa sua emissão.

Em suma, o que existe hoje é um mercado voluntário, com títulos comercializados pelo qual empresas nacionais e estrangeiras assumem metas ambientais por conta própria, como forma de demonstrar suas práticas ESG para investidores, parceiros comerciais e consumidores. Setores que necessitam comprovar a neutralidade nas emissões, como o da mineração, deverão apresentar contrapartidas como a CPR Verde. No comércio exterior, empresas exportadoras de produtos, como fertilizantes, aço e alumínio ficarão afetadas, caso a taxa de carbono seja aplicada pela União Europeia. Nesse caso, as empresas desses setores deverão buscar formas de neutralizar e compensar as emissões que forem geradas na produção desses produtos pois existe a possibilidade concreta de virem a ser afetadas. Com isso, deverá surgir um mercado para



certificações verdes para o comércio exterior com a garantia de que os referidos produtos não foram produzidos em áreas de desmatamento da floresta. Outra área que começa a ser examinada no mercado de carbono são projetos de energia renovável (PCH e fotovoltaica) que poderão beneficiar-se de novas receitas para viabilizá-los.

Em todos esses casos, o modelo de negócio é simples e transparente. As reservas florestais são auditadas e certificadas por empresas internacionais e nacionais especializadas, e uma porção significativa dos recursos captados vai para o produtor rural que se compromete a preservar a floresta, tanto a Amazônica, como a Mata Atlântica.

Há diversas iniciativas de empresas que oferecem esses títulos ao mercado nacional e a oferta tende a aumentar. Há empresas (poucas) que estão se organizando para oferecer esses títulos não só para o mercado doméstico, mas também internacional, na China, Europa e EUA. As empresas industriais e do agronegócio terão de examinar com cuidado as ofertas para terem certeza de que a operação é segura.

## 1.9 AMAZÔNIA: O EL DORADO DA ILEGALIDADE

A ausência de uma efetiva política governamental de combate aos ilícitos na Amazônia nas áreas de desmatamento, queimadas e garimpo, inclusive nas terras indígenas, é o principal fator para a percepção negativa do Brasil no exterior e para a baixa credibilidade do país.

O Instituto Escolhas publicou recentemente o relatório – **Raio X do Ouro: mais de 200 toneladas podem ser ilegais**, em seguimento a outro trabalho sobre o comércio de ouro publicado em junho de 2021. O estudo fez o cruzamento de dezenas de bases de dados, com os 40 mil registros de comercialização, com imagens de satélites do MapBiomass, e com processos de mineração abertos na Agência Nacional de Mineração (ANM).

Os indícios de ilegalidade apresentados na exploração e na exportação do ouro podem ser resumidos em:

- títulos de extração que avançam sobre Terras Indígenas (TI) ou Unidades de Conservação (UC), onde a mineração não é permitida;
- “títulos fantasmas”, onde não há indícios de extração ocorrendo, mostrando que podem estar sendo usados para a “lavagem de ouro”;
- títulos onde há indícios de que a extração ocorre para além dos limites geográficos autorizados;
- sem a informação sobre os títulos de origem, que é obrigatória e, na sua ausência, torna a origem do ouro duvidosa;
- na exportação, sem os registros correspondentes nos dados da produção oficial.

Em 2020, foram produzidos 92 mil quilos de ouro e desse montante, há indícios de ilegalidade em 46% da produção. Metade do ouro vem da Amazônia, principalmente

do Mato Grosso e do Pará. 85 territórios indígenas e 64 unidades de conservação estão afetados pelos pedidos de pesquisa para o ouro.

Chama a atenção a informação sobre a redução do volume de ouro extraído de terras indígenas a partir de 2018 – o que contrasta com os sucessivos flagrantes de invasão de garimpeiros feitos pelos próprios indígenas, por instituições de pesquisas, e pela própria Polícia Federal. Essa redução coincide com o aumento de registro de títulos fantasmas. Tudo indica que o minério extraído pelo garimpo ilegal em terras indígenas passa por um processo de lavagem de ouro, aparecendo como se tivesse sido fruto de mineração em áreas onde não se constata qualquer atividade.

Todo o ouro que sai dos garimpos precisa ser vendido para empresas autorizadas pelo Banco Central. Como inexitem controles das autoridades do governo federal, o ouro ilegal pode ser declarado como vindo de áreas aprovadas. Basta indicar nos registros o número de um título de extração válido. Assim, o ouro é “lavado” e entra no mercado como se fosse legal.

O estudo mostra que, entre 2015 e 2020, quatro empresas movimentaram 79 toneladas, um terço de todo o volume com indícios de ilegalidade apontado no trabalho. Segundo o estudo, as quatro empresas comercializaram um total de 90 toneladas de ouro entre 2015 e 2020 – neste montante, há 50 toneladas sem informações sobre os títulos de origem; 13,5 toneladas que vieram de 352 títulos sem indícios de atividade de extração, ou seja, títulos que podem ser considerados fantasmas; 14 toneladas compradas de 167 títulos com indícios de extração para além dos limites autorizados; e 1,5 toneladas de 4 títulos sobrepostos a Unidades de Conservação onde a mineração é proibida.

Na discussão e regulamentação efetiva dessa matéria, o Congresso Nacional desempenha um papel central. Está em tramitação projeto de lei (PL 836/2021) de autoria do senador Fabiano Contarato que cria as bases para um sistema de rastreabilidade do ouro extraído no Brasil, a ser feito pelo Ministério de Minas e Energia, a Agência Nacional de Mineração e o Banco Central.

Recentemente, o governo federal deu prioridade ao exame pelo Congresso do Projeto de Lei 191/2020 que regulamenta a exploração de recursos minerais, hídricos e orgânicos em reservas indígenas e prevê permissão para lavra garimpeira em terras indígenas em áreas definidas pela ANM, desde que haja consentimento das comunidades indígenas afetadas. A agência concederá o prazo de 180 dias para que as comunidades indígenas afetadas manifestem interesse em realizar a garimpagem diretamente ou em parceria com não indígenas. Em reação à perspectiva de aprovação desse projeto, o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM) manifestou-se publicamente contra o projeto por não ser adequado para os fins a que se destina – regulamentar o dispositivo constitucional que prevê a possibilidade de implantação de atividades econômicas em terras indígenas, como geração de energia, produção de óleo, gás e mineração.

O garimpo ilegal talvez seja hoje o problema mais sério para evitar o aumento do desmatamento na Amazônia e para sustar a evasão de divisas pelo contrabando e

exportação ilegal do minério. A ação de grandes companhias, sem fiscalização adequada, e o aparecimento de organizações vinculadas ao crime organizado, como o PCC e o Comando Vermelho, tornam hoje difícil coibir a ilegalidade no garimpo, na grilagem, no corte de madeira, mas também a repressão nas rotas do tráfico de drogas para a Europa.

Nos últimos 4 anos, foram aprovados 50 requerimentos para exploração mineral em territórios proibidos. A Amazônia está se transformando no *El Dorado* da ilegalidade pela inércia do Poder Público.

## CAPÍTULO 2

# MERCOSUL

### 2.1 EM QUESTÃO: MERCOSUL

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate no vácuo ou teórico. Há uma situação real que tem de ser examinada à luz dos interesses concretos do governo e do setor privado.

Essa discussão tem necessariamente de levar em conta as recentes modificações políticas e econômicas resultantes das últimas eleições no Brasil, com tendência liberal na economia e a vitória da centro-esquerda na Argentina. O fim do isolamento do Mercosul com a conclusão das negociações com a União Europeia (UE) e a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), e mais as consequências de eventual redução da Tarifa Externa Comum (TEC), a ampliação da rede de acordos comerciais (inclusive um improvável acordo com os EUA) e a repercussão da crise ambiental na Amazônia sobre a ratificação do acordo com a UE e EFTA não podem ser descartados. Deve-se também ter presente as transformações globais que apontam para uma mudança do eixo econômico para a Ásia e a guerra comercial entre os EUA e a China.

Nas últimas reuniões presidenciais do Mercosul, na Argentina, e na semana passada no Brasil, os governos tomaram a decisão de adotar medidas para fazer do Mercosul novamente um instrumento de abertura comercial, conforme previsto no Tratado de Assunção. As principais decisões tomadas pelos presidentes reforçaram o Mercosul e focalizaram as regras econômicas, o enxugamento das instituições e a facilitação do comércio. O Brasil apresentou estudo para permitir uma rebaixa da TEC média (hoje 14%) para níveis que sejam similares à média global, que, sem acordo, ficou de ser retomado no próximo ano com o novo governo de Buenos Aires.

A política econômica e comercial do novo governo argentino – antes mesmo de ser conhecida – passou a ser uma preocupação do governo brasileiro pela possibilidade de que medidas protecionistas de nossos “hermanos” sejam contrárias às medidas de abertura da economia e à de ampliação da negociação externa do Mercosul.

Sem entrar no exame das consequências comerciais para o Brasil, a simples cogitação de mudanças profundas no funcionamento do Mercosul pareceriam desconhecer as regras incluídas no Tratado de Assunção, que criou o bloco regional, e em outros atos relevantes.

Modificações substantivas do funcionamento do Mercosul não entram em vigor imediatamente, nem podem ser tomadas unilateralmente por qualquer membro do bloco, sob pena de representar o descumprimento do Tratado de Assunção. Em termos concretos, essas modificações terão de ser aprovadas por todos os países membros, depois de ratificada a modificação do Tratado. A redução da TEC, se não aprovada por todos os países membros, e a entrada em vigor do acordo com a União Europeia na medida em que os Congressos do Mercosul o ratificarem poderão levantar dúvidas sobre a necessidade de modificar o Tratado para serem implementadas.

Torna-se, assim, difícil analisar o futuro do Mercosul levando em conta tantas e tão importantes variáveis políticas e econômico-comerciais. A vontade política que permitiu a criação e a evolução do subgrupo regional até aqui, deve prevalecer. É pouco provável – apesar da retórica em Brasília e Buenos Aires – que o processo de integração seja substancialmente alterado na direção contrária ao real interesse nacional, tanto do ponto de vista econômico-comercial, quanto de política externa.

O determinismo geográfico da vizinhança é um fator que o governo brasileiro terá de levar em conta acima das considerações ideológicas. Brasil e Argentina já passaram por crises sérias, superadas pelo pragmatismo e interesses concretos. No momento, não existe uma crise com a Argentina. Ocorrem diferenças ideológicas e provocações de ambos os lados, que não podem contaminar o relacionamento civilizado entre os dois países. A paciência estratégica pode ser o caminho. Os empresários, daqui e de lá, estão preocupados com a escalada ideológica de lado a lado. A Fiesp emitiu nota em defesa do fortalecimento do Mercosul, ressaltando que os problemas de funcionamento do bloco devem ser superados de maneira consensual entre todos os países membros. A Argentina é o principal mercado brasileiro para produtos manufaturados e, portanto, o impacto sobre o setor industrial não pode ser ignorado, em especial o automobilístico e a linha branca.

Os países membros do Mercosul deveriam estar preocupados com o “*day after*” da entrada em vigor do Acordo Mercosul-União Europeia até fins de 2021. Sem reformas estruturais, como a trabalhista, a tributária, a do papel do Estado, e o implemento das medidas de facilitação e desburocratização com o objetivo de reduzir o Custo Brasil (que representa 22% do PIB) para melhorar a competitividade, a simples redução das tarifas no mercado europeu não poderão ser aproveitadas pelas empresas nacionais. Sem avanços relevantes na inovação e na tecnologia, o setor industrial não terá como competir com empresas chinesas, coreanas, norte-americanas no mercado europeu. Sem o fortalecimento institucional do Mercosul será mais difícil enfrentar os desafios que o acordo colocará para o Brasil e demais membros do subgrupo.

Depois de conhecida a política econômica e a linha de atuação do governo de Alberto Fernandes, caberia uma atitude de moderação e de consultas bilaterais em nível técnico. A diplomacia parlamentar, recém-inaugurada pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia, também poderia ajudar. Ao Brasil interessa uma Argentina que volte a crescer, estável política e economicamente. Parece improvável que Brasília possa adotar uma posição ideológica radical em relação ao Mercosul sem um amplo debate com a sociedade e dentro do Congresso Nacional.

Como das vezes em que tensões entre os dois países foram superadas, o bom senso e o pragmatismo deveriam prevalecer e, assim, o Mercosul, sair fortalecido.

Ideologias não devem afetar o interesse nacional. Em primeiro lugar deveria estar o Brasil.

## 2.2 DESAFIOS DO ACORDO MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA

Um fato novo complica o entendimento entre os países do Mercosul. Em abril, a Argentina informou que não mais acompanharia Brasil, Paraguai e Uruguai nas negociações em curso do Mercosul com outros países, como Canadá, Cingapura, Coreia do Sul, Líbano e Índia. Mas que manteria sua participação nos acordos, já concluídos e não assinados, com a União Europeia (UE) e com a Área de Livre Comércio da Europa (EFTA). Na semana passada, o governo argentino voltou atrás, num confuso comunicado, no qual ressalta que decidiu manter-se nas negociações conjuntamente, mas sempre levando em conta as sensibilidades dos setores menos competitivos (industriais). Embora querendo participar de todos os trabalhos e demandando a inclusão de cláusulas que resguardem os interesses argentinos futuros, Buenos Aires não se compromete com a conclusão das negociações em curso. O Chanceler Felipe Sola diz favorecer um regime de dupla velocidade, no qual a Argentina não fica fora dos acordos, mas quer ter a palavra final sobre como e quando passaria a fazer parte deles. Até meados do ano, o acordo Mercosul-UE deverá ser assinado. Como o governo argentino reagirá durante o processo de ratificação, se forem solicitadas modificações no texto do acordo, como ocorreu no caso do tratado UE-Canadá? *Nuestros hermanos* querem um Mercosul *à la carte*, o que aumenta a incerteza para todos, pela insegurança jurídica na aplicação dos compromissos assumidos. Flexibilização, se houver, tem de ser para todos.

Além dessa incerteza, menciono duas questões do lado brasileiro para o acesso ao mercado europeu: competitividade e meio ambiente.

Para aproveitar as preferências tarifárias, os produtos industriais deverão melhorar significativamente sua competitividade e passar a receber um tratamento isonômico em relação ao produzido em outros países. Sem que isso ocorra, apesar de a UE abrir seu mercado com tarifa zero de imediato para 75% de suas importações, será difícil competir no mercado europeu com produtos importados de outras áreas, como EUA, China e Coreia. A aprovação da reforma trabalhista e a da previdência social foram avanços importantes no caminho da modernização do Estado brasileiro. De modo a que o Custo Brasil seja reduzido, é imperativo que sejam aprovadas a

reforma tributária, a reforma do Estado e um amplo programa de desburocratização, simplificação e facilitação de negócios e de melhoria na logística (portos, estradas, ferrovias). Em paralelo, um eficiente programa de inovação por parte das empresas e de políticas públicas ajudaria a modernizar a operação das companhias que produzem para o mercado doméstico e também exportam. Estudo recente da Fiesp, mostra que a indústria nacional, antes da pandemia, estava lenta na busca para alcançar o nível de 4.0 (1,3% tinham investimento em 4.0 (em faturamento)).

O segundo desafio são os compromissos na área de meio ambiente que o Brasil deverá cumprir. O capítulo de desenvolvimento sustentável, incluído no acordo, talvez seja o mais desafiador, em vista da atual política de meio ambiente e mudança de clima do governo brasileiro. A crescente força política dos partidos verdes nos parlamentos dos países europeus poderá representar um obstáculo para a ratificação do acordo caso a atual política ambiental brasileira não se modifique, como exemplificado pela crise em relação ao Fundo Amazônico, que resultou na suspensão de recursos financeiros recebidos da Alemanha e Noruega. Os compromissos assumidos pelos países membros no tocante ao desenvolvimento sustentável estão incluídos em 18 artigos que cobrem acordos relacionados a comércio e meio ambiente, comércio e biodiversidade, comércio e preservação de florestas, da ONU, além de regras da Organização Internacional do Trabalho, inclusive a Resolução 169, que trata a exploração de terras indígenas. O descumprimento dos dispositivos dos acordos poderá acarretar boicotes e mesmo restrição de importação de produtos agrícolas do Mercosul. São mencionados explicitamente os principais acordos internacionais, como os derivados da Conferência da ONU sobre meio ambiente e desenvolvimento, Conferência Quadro da ONU sobre mudança do clima, Convenção sobre diversidade Biológica, Convenção da ONU de combate à desertificação, o Acordo de Paris de 2015, regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e Resoluções de outros organismos internacionais. Além disso, por insistência da UE, foi aprovado o princípio da precaução, pelo qual o não cumprimento de acordos de meio ambiente, energia ou trabalho forçado ou infantil, poderia acarretar restrição à importação de determinado produto.

O mundo mudou e as preocupações com o meio ambiente, a mudança do clima, a preservação das florestas entraram definitivamente na agenda global. A falta de informação interna objetiva dos compromissos internacionais assumidos pelos diferentes governos nas últimas décadas e a crescente percepção externa negativa sobre as políticas ambientais criam uma incerteza adicional para o setor produtivo, em especial o do agronegócio. Com o fim da COVID-19, as questões ambientais vão ressurgir com toda força e os governos do Mercosul não poderão ignorar essa agenda incluída no acordo com a UE.

### **2.3 UM MERCOSUL NA ENCRUZILHADA**

Os ministros das Relações Exteriores e da Economia do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) se reúnem hoje para discutir propostas que flexibilizariam as

regras do Mercosul e a redução da tarifa externa comum. Essas possíveis modificações e transformações no Mercosul poderão afetar seu funcionamento e enfrentam dificuldades técnicas e políticas, sobretudo pela oposição argentina.

A proposta para flexibilizar as negociações comerciais do grupo regional com outros países foi apresentada pelo governo do Uruguai em reunião extraordinária do Conselho do Mercosul no dia 26 de abril. O documento inclui quatro aspectos que podem ser examinados em separado ou avaliados em conjunto: o tratamento da Tarifa Externa Comum (TEC); a evolução das negociações comerciais externas em que se outorguem preferências tarifárias; a elaboração de um plano de negociações externas e reexame das prioridades da agenda de negociações externas do Mercosul de modo a compatibilizá-las com eventuais negociações bilaterais; permissão de negociações comerciais diferenciadas que permitam aos países membros aproveitar plenamente as oportunidades do comércio internacional pela busca de mecanismos mais flexíveis. Nas reuniões técnicas e, na reunião de hoje, em nível político, será preciso definir o alcance e as implicações da proposta uruguaia que desafia a regra de consenso prevista no Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. Uma das possibilidades permite que os países membros poderão avançar entendimentos com base em ofertas individuais, prazos e ritmos de negociação diferenciados, desde que negociações conjuntas entre dois ou mais membros com terceiros países, incluindo aquelas já iniciadas, não avancem por interesse ou oposição de um país. Por outro lado, a proposta contempla que qualquer país membro poderá iniciar negociações tarifárias em grupo ou individualmente, se a prioridade ou a não inclusão no Plano de Negociações Externas de um terceiro país ou grupo de países não seja considerada satisfatória para um ou mais países membros. Também não está claro como tudo ficaria, caso esse Plano não seja aprovado. É importante a compreensão precisa do alcance da proposta pelas implicações políticas, pois, na hipótese de sua aprovação, o Mercosul poderia deixar de ser a união aduaneira, estabelecida no Protocolo de Ouro Preto, para transformar-se em uma área de livre comércio, com a eliminação da TEC, em função de negociações individuais. Ao Brasil não deveria interessar que o Mercosul se transforme em uma área de livre comércio, pondo fim ao grupo regional, em desrespeito ao Tratado de Assunção.

Adicionalmente, está em exame há mais de dois anos a proposta do Brasil de reduzir em 20% a TEC para todos os produtos, defendida pelo ministro Paulo Guedes, dentro da visão de que é necessário modernizar o Mercosul. Suavizada pelo ministério da economia, o Brasil aceitaria uma rebaixa de 10%, no primeiro semestre de 2021, e os outros 10%, até o início de 2022. A ideia encontra resistência por parte da Argentina, em vista da situação econômica e do efeito sobre a indústria argentina, e a oposição de empresários nacionais pelo aumento do custo Brasil, ao contrário do que afirma o ministério da economia. Paraguai e Uruguai estão acompanhando o Brasil. O governo argentino contrapropôs a redução de 10%, aplicada apenas a 75% das linhas tarifárias dos mais de 10,3 mil produtos ou grupo de produtos, o que não é aceito pelo Brasil. Na realidade, alguma coisa tem de ser feita em relação à TEC pois entre 30 a 40% do itens tarifários gozam de algum tipo de regime especial, tornando o subgrupo regional uma união aduaneira imperfeita. Para superar o impasse e obter



algum ganho, o Brasil poderia aceitar a fórmula de compromisso proposta pela Argentina.

Pelas dificuldades políticas, não parece possível que os quatro países do Mercosul cheguem a um acordo na reunião ministerial de hoje. Caso as propostas não sejam aprovadas, ficarão para decisão na presidência brasileira, no segundo semestre do corrente ano. Apesar da ênfase dos governos uruguaio e brasileiro, de um lado, e argentino de outro, defendendo posições opostas, declarações públicas das autoridades dos três países deixam claro que o fim do Mercosul não está na agenda e nem sua transformação em uma área de livre comércio. Na hipótese do Brasil apoiar a posição argentina nas duas propostas, estaria aberta a porta para que se possa reconstruir, independente de ideologias, uma relação normal com nosso maior parceiro no Mercosul, o que é de nosso interesse, deixando para trás o gritante silêncio entre os presidentes dos dois países.

Dada a relevância do tema, essas decisões não deveriam ser adotadas sem uma ampla consulta ao setor empresarial, ao Congresso Nacional e a outros agentes sociais interessados em participar do processo de integração do Mercosul. A transparência (até agora a lista de produtos negociados com a União Europeia não foi divulgada) e a previsibilidade são fundamentais para a definição de estratégias e de investimentos por parte das empresas privadas, pois, dependendo das negociações, poderá ser necessária alguma modificação do Tratado de Assunção.

## 2.4 PLANO INCLINADO

Em um dos momentos mais conturbados do Mercosul desde sua criação em 1991, o Brasil acaba de assumir sua presidência rotativa.

Na semana passada, o encontro virtual de presidentes, antecedido de reunião de ministros do Exterior, tornou-se mais uma vez palco de muitos desencontros e críticas entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. A Argentina se manteve isolada, negando-se a aceitar, por pressão empresarial, os dois pontos mais importantes da agenda: a flexibilização das regras do Mercosul para permitir negociações individuais e a redução da Tarifa Externa Comum (TEC). Considerando a proposta Uruguaia de flexibilização de um descumprimento do Tratado de Assunção pela quebra do princípio do consenso, isto é, da unanimidade para a tomada de decisões no âmbito do bloco, o presidente argentino justificou também sua posição pelas dificuldades econômicas internas que ficariam ainda mais agravadas se essas medidas fossem aprovadas. O Uruguai surpreendeu a todos com a comunicação, por pressão do setor privado, de que começará a conversar com terceiros países para negociar acordos comerciais extra-zona, sem deixar de ser membro pleno do Mercosul. O Brasil qualificou a proposta de inoportuna, sem rejeitá-la. O Paraguai apoia em silêncio. O simples anúncio político feito pelo Uruguai não tem efeito prático imediato e já há precedente de negociação individual de produtos (Israel e Grupo Andino), desde que as negociações sejam levadas a efeito no âmbito do Mercosul. Alguma forma de compromisso deverá ser alcançada com a concordância de todos.

Com relação à proposta brasileira de redução de 20% da TEC, a solução de compromisso poderia ser a aceitação da contraproposta argentina de 10% para 75% das linhas tarifárias. Seria um gesto importante do Brasil, com a anuência do Uruguai e Paraguai, para evitar uma medida unilateral brasileira que violaria o princípio de consenso e quebraria o núcleo da união aduaneira estabelecida pelo Protocolo de Ouro Preto.

Embora não possa ser isentado de ter contribuído para o atraso e a ineficiência do Mercosul, agora, o Brasil quer impedir o Mercosul de ser sinônimo de desperdício de oportunidades e restrições comerciais. Na visão brasileira, por razões de política interna ou por ideologia, a transformação do bloco em instrumento efetivo de competitividade e de melhor inserção regional e também global ocorreria pela modificação tarifária e pela negociação de acordos comerciais fora da região, com o Canadá, a Coreia do Norte, Cingapura, Líbano e agora a Indonésia e o Vietnã. O governo brasileiro está insistindo nessas propostas sem contar com o apoio do setor privado. Pouco antes do encontro presidencial, a CNI divulgou nota pedindo que o governo brasileiro retirasse sua proposta de redução da TEC e propusesse uma avaliação mais aprofundada sobre a TEC e da política de negociação de acordos com terceiros países a fim de abrir um diálogo com as entidades sindicais e empresariais. Na nota, essas entidades afirmam que essa posição vem sendo discutida há quase dois anos sem que tenha havido um projeto claro em consultas com representantes dos segmentos industriais e dos trabalhadores.

Caso Uruguai e Brasil levem adiante suas propostas de maneira unilateral, não se pode excluir a judicialização dessas questões, com questões que poderão afetar os interesses de todos os países membros. A saída de um membro não é imediata e tem um processo demorado. A TEC, por exemplo, permanece em vigência por dois anos, depois da saída de um país membro.

Como ficarão os dois acordos já negociados com a União Europeia e a EFTA? E os acordos em processo de negociação ou de entendimentos preliminares? E o acervo de regulamentos e medidas comuns?

É inegável que o Mercosul, depois de 30 anos, tem de ser aperfeiçoado. Ao longo desse período, os diferentes tempos de recuperação de cada economia dos países membros sempre foram respeitados. Agora não deveria ser diferente no trato da crise da Argentina. Em vista da gravidade da situação hoje existente, a liderança brasileira vai ser colocada à prova. A começar internamente, com a superação das diferenças entre o ministério da Economia e o Itamaraty, que, pelo Tratado de Assunção, deve coordenar as negociações no âmbito do Mercosul e com a melhora da coordenação com o setor privado.

Como no médio e longo prazo, a nenhum dos países, por diferentes razões, interessa o fim do Mercosul, a presidência brasileira, no segundo semestre, deveria buscar uma agenda positiva para encontrar uma solução política para as dificuldades técnicas.

Dentro desse contexto, seria não só oportuna, mas conveniente a convocação pelo Brasil da Conferência Diplomática, prevista no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto, para examinar a estrutura institucional, o funcionamento e a operação do Mercosul. Essa seria a solução lógica e adequada para que se possa iniciar uma nova e diversa etapa na existência do grupo.

Levando em conta a volatilidade da situação política e econômica nos países membros do Mercosul, é difícil antecipar o que poderá acontecer.

Provavelmente nada....

# CAPÍTULO 3

## GEOPOLÍTICA

### 3.1 O BRASIL E O ATLÂNTICO SUL

Na definição do Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 2010, o Atlântico Sul não foi incluído como uma área geoestratégica prioritária, mas não se exclui totalmente a possibilidade de sua atuação “onde possível e quando necessário”, caso os interesses dos membros sejam ameaçados. Portugal, nessa discussão, apoiou a Iniciativa da Bacia do Atlântico, que previa a unificação dos oceanos, com incorporação dos assuntos do Atlântico Sul no escopo estratégico da organização.

Em pronunciamento recente, o atual ministro da defesa Nacional, João Gomes Cravinho, observou que “a segurança do espaço euro-Atlântico tem de ser pensada a partir das pontes que o Atlântico permite criar e para as quais Portugal tem um posicionamento privilegiado para contribuir ativamente”.

Dentro desse entendimento, Portugal está criando o Centro para a Defesa do Atlântico (CeDA) na ilha dos Açores. O CeDA tem como objetivo a reflexão, a capacitação e a promoção da segurança no espaço atlântico. O Centro pretende tornar-se um fórum multinacional que contará com a participação de peritos, civis e militares de países localizados na bacia atlântica ou com interesses nesse espaço.

Localizado na ilha Terceira, em parte das instalações de base norte-americana, e em Lisboa, o CeDA deverá focalizar inicialmente as dinâmicas de insegurança no Golfo da Guiné e na África Ocidental, estando, contudo, vocacionado para trabalhar todas as temáticas relevantes para a segurança do Atlântico de norte a sul, de este a

oeste e onde a capacitação no domínio da defesa possa contribuir positivamente. Irá estabelecer parcerias, desenvolver e implementar projetos de capacitação que permitam aos Estados ribeirinhos do Atlântico reforçar as suas capacidades na prevenção, combate e mitigação das ameaças transnacionais, tais como o tráfico de drogas, de seres humanos e de armas, pirataria e assalto à mão armada contra navios, a pesca ilegal, não regulamentada e não declarada. Também a poluição, as alterações climáticas e a resposta de emergência estão na mira; e, numa fase posterior poderão surgir as ameaças cibernéticas, entre outras possíveis a se prevenir. O balizamento conceitual do Centro está ainda em desenvolvimento, com contribuições dos países atlânticos envolvidos, entre os quais o Brasil.

No que concerne às principais atividades do CeDA, para além de projetos de capacitação através de parcerias com a ONU, OTAN, União Europeia, União Africana, entre outros, o Centro trabalhará igualmente na busca, tratamento e análise de informação; na elaboração de estratégias de capacitação e doutrina; na monitorização de ameaças transnacionais; e na implementação de projetos.

O Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa, deverá realizar um Seminário para apresentar, discutir e divulgar o CeDA. Esse evento contará com especialistas, nacionais e estrangeiros, civis e militares, que aprofundarão os requisitos e a missão fundamental do Centro e, como estudo de caso, serão analisadas as várias dimensões dos desafios à segurança na região do Golfo da Guiné.

No início de 2020, prevê-se, nos Açores, uma primeira ação de formação de uma rede de peritos internacionalmente reconhecidos, que possam dar continuidade ao trabalho de capacitação junto dos quadros civis e militares, bem como das Forças de Defesa e Segurança dos países do Golfo da Guiné.

Com a constituição do CeDA, Portugal pretende dar corpo à ideia de contribuir para manter o Atlântico como um espaço de paz e segurança internacional e de trabalhar com parceiros atlânticos na identificação de contribuições para esse objetivo.

O Brasil manifestou preocupação porque não foi informado previamente da criação do Centro e pela intenção explicitamente indicada pelo Conselho de Ministros da OTAN de empregar o Centro como plataforma para a Organização e para a União Europeia com vistas à segurança de todo o Atlântico (incluindo o Atlântico Sul, em especial o Golfo da Guiné). O Brasil, nessa região, está presente e desenvolve esforços para o enfrentamento da pirataria.

O Brasil sempre deixou claro sua reserva no tocante às iniciativas que incluam também a Bacia Atlântica e, via de consequência, o Atlântico Sul, como área de atuação da OTAN. O sul do Atlântico é área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são distintas e devem merecer respostas diferenciadas – tão mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região.

A Política Nacional de Defesa menciona o Atlântico Sul como uma das áreas prioritárias para a Defesa Nacional e amplia o horizonte estratégico para incluir a parte oriental do Atlântico Sul e a África Ocidental e Meridional. Por essa razão, o Brasil

não deveria ignorar essa iniciativa. Seria de nosso interesse acompanhar de perto a definição de como o Centro vai atuar.

Por outro lado, o governo dos EUA decidiu designar o Brasil como “aliado prioritário extra-OTAN”, elevando a parceria estratégica com os Estados Unidos a um novo patamar de confiança e cooperação. Esse status é conferido a número restrito de países, considerados de interesse estratégico para os EUA, e os torna elegíveis para maiores oportunidades de intercâmbio e assistência militar, compra de material de defesa, treinamentos conjuntos e participação em projetos. Embora não tenha uma relação direta com a OTAN, o novo status do Brasil recomendaria o acompanhamento do que está ocorrendo na Organização.

O ministro da Defesa, Fernando Azevedo e Silva, esteve em Portugal recentemente e foi informado da criação do Centro. Para manter a prioridade sobre o Atlântico Sul, como previsto na Estratégia Nacional de Defesa, o Brasil deveria participar da criação do Centro e oferecer sua contribuição na definição de suas atribuições e formas de atuação.

### **3.2 O BRASIL E O MERCADO ESPACIAL GLOBAL**

A ratificação pelo Congresso Nacional do Acordo de Salvaguarda Tecnológica (AST) com os EUA torna possível o uso comercial do Centro de Lançamento de Alcântara, no Maranhão. Com isso, ficam viabilizadas significativas perspectivas comerciais para o Brasil entrar em um mercado anual de mais de US\$ 12 bilhões, em especial no de satélites de pequeno porte.

O interesse brasileiro é de tornar possível um centro de lançamento competitivo, o que permitirá a entrada do Brasil no nicho de mercado de satélites de telecomunicações e de meteorologia.

Com a entrada em vigor do acordo, o grande desafio agora será tornar o Centro operativo para lançamento de satélites no prazo mais curto possível. Para tanto, serão necessárias medidas de caráter político para abrir ao Brasil as portas do importante mercado global espacial. A partir de agora, espera-se que o governo federal acelere e complete as mudanças na governança do setor e defina uma estratégia, de longo prazo, que dê previsibilidade para as eventuais empresas interessadas, não só dos EUA, mas de outros países, como a França, Israel e Japão.

Os setores competentes do governo estão trabalhando para acelerar os entendimentos internos e externos para aprovação de propostas que permitam a negociação de contratos comerciais com as empresas externas interessadas. O grande desafio será superar os tramites burocráticos – que ainda dificultam a tomada de decisões – com a rapidez que atenda aos interesses do país.

Dentre as negociações e decisões decorrentes da entrada em vigor do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas, cabe mencionar:

**Lei Geral do Espaço.** Definição do papel das ações civis e militares, bem como das atividades comerciais no espaço, tais como mitigação de detritos espaciais, entre ou-

tros. É relevante ressaltar a importância de consultas com as empresas potenciais parceiras de lançamento para que possam compartilhar as suas ideias sobre medidas que fariam do Brasil um lugar atrativo para investimento versus outras opções (Cazaquistão, Açores etc.). Na legislação deveria estar incluída regulamentação do uso privado de recursos recolhidos no espaço (ex: mineração da Lua), como fizeram nossos concorrentes. EUA, China, Luxemburgo, Nova Zelândia e Emirados Árabes Unidos criaram regras para exploração privada de recursos achados no espaço, com uma clara posição de favorecimento de negócios.

**Atualização das regras de lançamento espacial.** Para facilitar e acelerar os contratos, deveria ser permitido co-validação de licenças. O reconhecimento mútuo permitiria que empresas que já tiraram licença com a agência (FAA), dos EUA, teriam a sua licença aceita no Brasil, reduzindo por muito a carga burocrática.

**Modelo de negócios para uso de Alcântara para lançamento comercial.** Uma das definições mais urgentes se refere à negociação dos contratos comerciais para uso do Centro. Quem firmará com a empresa estrangeira? As regras atuais inadequadas para o tipo de negociação com parceiros comerciais externos desaconselha a prática de licitação prevista para qualquer outro contrato. De natureza completamente distinta, se não for encontrada uma fórmula mais desburocratizada, ágil e com segurança jurídica, haveria um grande desincentivo para investidores. Existem algumas opções em discussão, mas o importante seria que os contratos pudessem ser negociados diretamente com as empresas, sem necessidade de licitação.

**Infraestrutura.** Serão necessários investimentos para que não só lançamentos pequenos, mas também pesados, possam ocorrer no CLA. Isso significa a construção de um porto de porte adequado para acomodar foguetes de qualquer tamanho, e de uma nova estrada, inteiramente dentro do Centro, conectando os vários setores, ampliação da pista e construção de um aeródromo maior e moderno. Para tudo isso, terá de ser resolvido definitivamente a questão fundiária com negociação com as famílias de quilombolas que vivem em parte do território do Centro.

**Facilitação de comércio.** A conclusão das negociações sobre acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, em inglês) com o governo de Washington para permitir que os dois governos e as empresas de defesa de ambos lados possam trabalhar em projetos de P&D conjuntos para produtos militares e controlados, como satélites. Existe mais do que US\$ 100 m do lado americano aguardando a conclusão das negociações e a assinatura para poder ser utilizado em projetos conjuntos. Por outro lado, deveria ser proposto ao lado norte-americano um acordo semelhante ao já existente com a Índia para permitir o rápido acesso de empresas brasileiras a equipamentos de uso dual, em particular na área espacial. Deveriam também ser exploradas possibilidades de cooperação e mesmo de propostas de projetos conjuntos no contexto da nova situação do Brasil como aliado preferencial dos EUA extra-Otan. A adesão do Brasil aos acordos multilaterais de controle do Grupo da Austrália (armas químicas) e de Wassenaar (tecnologia de uso dual) também facilitariam o acesso a produtos e a tecnologias sensíveis na área da Defesa.

Na semana passada, estive no Brasil uma missão comercial integrada por seis empresas norte-americanas interessadas na utilização de Alcântara. Depois de visita ao Centro de Lançamento, as empresas mantiveram encontros com autoridades brasileiras em São José dos Campos e reuniões com empresas nacionais para examinar possibilidades de cooperação.

Depois de vinte anos de atraso, governo e setor privado deveriam superar problemas burocráticos menores e acelerar as decisões para permitir que o Brasil possa competir com sucesso no mercado global espacial. A atual janela de oportunidade tem de ser aproveitada, antes que as tensões EUA-China transbordem para a área de inteligência e defesa, colocando em risco a cooperação com empresas norte-americanas.

### **3.3 5G: DECISÃO ESTRATÉGICA**

Em 2020, o governo brasileiro deverá tomar decisão altamente estratégica, com profunda repercussão na vida das pessoas e no setor produtivo. Refiro-me à licitação da rede 5G para todo o país e à participação da empresa chinesa Huawei, que dispõe de equipamentos de alta qualidade e de baixo custo, quando comparados com a Ericsson e a Nokia.

Visando a afastar a concorrência da empresa chinesa mais avançada do que as ocidentais, os EUA invocam questões de segurança das redes 5G da Huawei, que poderiam colocar em risco os sistemas de inteligência dos países. Essas alegações ocorrem no momento em que a própria CIA divulga informações sobre a Crypto, empresa suíça que os EUA utilizaram com esses mesmos objetivos durante décadas durante a guerra fria, inclusive no Brasil.

Apesar da oposição de Washington, a União Europeia decidiu não barrar a Huawei. Reino Unido (com restrições na participação em áreas sensíveis), Alemanha e Índia aprovaram os testes e contratos com a empresa chinesa. O governo norte-americano intensificou o lobby contra a entrada da companhia chinesa também no mercado brasileiro. Donald Trump conversou com o presidente Bolsonaro sobre o assunto, o Secretário de Comércio, Wilbur Ross, disse publicamente que o assunto é do conhecimento das autoridades brasileiras e reiterou que a vulnerabilidade das redes 5G pode afetar o sistema de segurança dos países e a cooperação com os EUA. Na mesma linha, o subsecretário para Comunicações do governo norte-americano e representantes do Comitê de Investimento Estrangeiro (CFIUS) alertaram as autoridades em Brasília que os EUA poderão reavaliar o compartilhamento de informações nas áreas de inteligência e de defesa, caso se opte pela empresa chinesa para atuar na rede móvel 5G no Brasil.

Recentemente, foram dados passos concretos para permitir a realização da licitação. O governo estabeleceu as diretrizes para o leilão da quinta geração da tecnologia de telefonia móvel com ampliação da oferta. O edital da Anatel não impôs qualquer restrição à tecnologia 5G da Huawei.

Durante recente visita à China, o presidente Bolsonaro disse que aguardaria a melhor oferta no leilão e ouviu a promessa de o Brasil receber investimentos na área de



tecnologia da informação. O Vice-Presidente Mourão disse que nosso país não tem receios em relação à segurança e que o Brasil não vetaria a participação da Huawei. O ministro Marcos Pontes afirmou que não haverá nenhum tipo de barreira à empresa chinesa. O Itamaraty estaria se opondo para evitar se contrapor a Trump. No jantar em Mar-a-Lago, no sábado, na Florida, Trump deve novamente ter feito pressão junto a Bolsonaro para o Brasil não aceitar a participação da Huawei.

A licitação da Anatel deveria ser mantida para 2020 e efetivada logo que possível. O adiamento para 2021 não mudará o dilema do governo brasileiro. O atraso na decisão tornará mais demorada a incorporação das novas tecnologias de inteligência artificial e internet das coisas, por exemplo, para a modernização da indústria brasileira. Segundo estudos da Fiesp, apenas 1,3% das indústrias podem ser consideradas como 4.0, o que demonstra nosso atraso tecnológico nesse setor.

Dificilmente os EUA retaliarão o Brasil pela decisão que for tomada. Diferente do Reino Unido e da Alemanha, o Brasil não participa de qualquer rede de inteligência e não tem acesso a informações privilegiadas dos EUA. Por outro lado, o Brasil poderá ser afetado, caso a China decida reorientar suas importações de produtos agrícolas nacionais.

Dada a importância da tecnológica 5G para economias emergentes, como a do Brasil, o governo não pode deixar de examinar essa questão do exclusivo ponto de vista do interesse nacional e com visão estratégica de médio e longo prazo. A aproximação com Trump e a visão ideológica não deveriam influir em uma decisão que afetará o futuro do país.

A disputa EUA-China colocará o Brasil em outros dilemas no futuro e a melhor atitude seria, desde o início, manter uma posição de equidistância das duas superpotências e colocar os interesses brasileiros em primeiro lugar.

### **3.4 O IMPACTO GEOPOLÍTICO DO CORONAVÍRUS**

A epidemia do coronavírus – a pior dos últimos cem anos – terá profundas consequências sobre um mundo globalizado, sem lideranças alinhadas e pouco solidárias entre si. O impacto econômico e social vai ser profundo, com o custo recaindo nos mais pobres, fracos e idosos e em países menos preparados e desenvolvidos.

Os efeitos sobre os países e sobre a economia global estão sendo sentidos e deverão se agravar antes de melhorar.

Como a geopolítica global poderá ficar afetada pela epidemia? O que poderá mudar no cenário global?

Duas observações iniciais. A crise atual mostrou que as fronteiras nacionais desapareceram com as facilidades do transporte aéreo e o imediatismo das comunicações. E que as políticas econômicas domésticas estão intimamente influenciadas pelo que ocorre no resto do mundo. Nenhum país ou continente é uma ilha. Por outro lado, a extensão e a repercussão da crise, em larga medida, deriva do peso da China na eco-

nomia global. No início da década de 2020, quando ocorreu a SARS, o país representava 4% da economia global; hoje representa 17%. A China é a segunda economia mundial, o maior importador e exportador do mundo e, para culminar, se transformou em um centro de suprimento de produtos industriais para as cadeias globais de valor.

Quais as consequências na relação entre os EUA e a China, as duas superpotências atuais? Nos últimos anos, cresceu a competição entre os dois países pela hegemonia global no século XXI. Os EUA, ao se isolarem e ampliarem ações confrontacionistas, protecionistas, nacionalistas e xenófobas, dificultam a interdependência entre os países, como ocorre com a globalização. Enquanto os EUA apontam a China como adversária estratégica e criticam o governo pela condução da epidemia (vírus chinês), Beijing, ao invés de fechar as fronteiras como fez Washington, favorece a abertura e a ampliação do comércio externo e manda médicos e equipamentos para a Itália, Espanha e Brasil a fim de ajudar a combater o coronavírus. A guerra fria econômica, a nova fase da confrontação, evidencia-se pela iniciativa chinesa da Rota da Seda, pela competição nas redes 5G, e por conflitos sobre propriedade intelectual e inovações tecnológicas. A pandemia poderá também ter um efeito relevante no cenário interno dos dois países com consequências geopolíticas. Xi Jim Ping disse que caso a epidemia se prolongasse haveria o risco de estabilidade econômica e social no país. A maneira como, de início, Trump conduziu a crise epidêmica em seu país foi muito criticada e sua popularidade caiu. As prévias do partido Democrata veem definindo Joe Biden como o candidato contra Trump com o apoio do centro moderado. Caso essa tendência se firme, pela primeira vez seria possível pensar numa derrota do atual presidente. O resultado da eleição em novembro poderá ter efeitos importantes sobre a geopolítica global caso haja uma mudança da atitude do governo de Washington em relação ao mundo.

Outra questão é como países e empresas reagirão para reduzir sua dependência do mercado e da produção de partes e componentes chineses nas cadeias produtivas. A tendência poderá ser uma gradual redução dessa dependência e alguns países mais preparados e organizados, como o Vietnã e alguns outros países asiáticos, poderão sair ganhando com investimentos para substituir a China. A médio prazo, a projeção externa das grandes economias vai depender de sua base produtiva nacional e de sua competitividade.

A estabilidade política e econômica global poderá ser significativamente afetada pela vigilância biométrica, que poderá vir a ser implantada para evitar epidemias futuras. A preocupação com a saúde poderá levar à invasão da privacidade, com possíveis reflexos em políticas totalitárias. Quanto à dramática queda do crescimento dos EUA e da China, as projeções apontam para uma redução nos EUA de 4% no primeiro trimestre e 14% no segundo. Para a China, as estimativas de crescimento não são maiores de 3,5% para 2020. Caso os EUA entrem em recessão e as projeções sobre a China se confirmem, não se pode afastar a possibilidade de recessão e, no pior cenário, de uma depressão, talvez mais dramática do que a de 1929, por não ficar limitada ao setor financeiro. Como os países emergentes, produtores agrícolas, sairão de um cenário tão dramático como esse?

A Europa está debilitada pela saída do Reino Unido e viu a situação humanitária, social e econômica agravada pela crise em alguns países, como a Itália e a Espanha. Em um cenário dramático como o atual, é possível prever que o continente sairá com seu poder relativo diminuído.

O Brasil, uma das dez maiores economias do mundo, terá que se ajustar rapidamente à nova geopolítica global, sob pena de perder mais uma vez a oportunidade de projetar-se como uma potência média em ascensão.

Em outros momentos da história, movimentos tectônicos transformaram o equilíbrio de poder entre as nações e os rumos da economia. O mundo pós-coronavírus deverá emergir com novas prioridades e com um novo cenário geopolítico, com a Ásia – em especial a China – melhor posicionada para ocupar um crescente espaço político e econômico.

### 3.5 VISÕES DE FUTURO: CHINA E BRASIL

A Quinta Sessão Plenária do 19º Comitê Central do Partido Comunista da China (PCCh), concluída em 29 de outubro, apresentou as linhas gerais do 14º Plano Quinquenal econômico e social do país (2021-25). O Plano Quinquenal registra os objetivos gerais para os próximos cinco anos e, além disso, estabelece o planejamento a médio prazo, até 2035. Mantendo a retórica de “paz e desenvolvimento”, o PCCh traçou as principais linhas estratégicas levando em conta, sobretudo, a crescente competição global. Os documentos indicam que as lideranças do Partido, refletindo as incertezas no cenário global, buscaram mudanças em três áreas: fortalecimento da economia, autossuficiência em tecnologia e mudança de clima.

Na sua visão de futuro, os líderes chineses abandonam a ênfase no crescimento econômico com o aumento do PIB e passam a focar “o aumento significativo no poderio econômico e tecnológico” do país até 2035, com foco em questões estruturais e qualidade de vida. O comunicado final do Plenário do Congresso não fixa uma taxa de crescimento para 2035 e menciona somente o objetivo de alcançar, “em termos de PIB per capita, o nível de países moderadamente desenvolvidos”. Manter o foco no crescimento faz sentido para a China em um momento de crescente competição entre grandes potências, que o comunicado, em outras palavras, denomina de “profundos ajustes no equilíbrio de poder internacional”. Uma economia forte vai “assegurar que a China tenha recursos necessários para a defesa nacional e a pesquisa científica” e para a expansão de seus interesses globais. Em vista da gravidade da crise pandêmica, a China teve de adiar o projeto da Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*), uma forma de projetar seu poderio econômico além fronteira.

As sanções dos EUA e as restrições à venda de semicondutores para empresas chinesas motivaram mudanças na atitude da liderança do PCCh no tocante à dependência de tecnologia do exterior. As vulnerabilidades da China foram exploradas geopoliticamente pelos EUA, apesar dos custos econômicos e a oposição de parte da indústria norte-americana. O Plenário do Partido afirmou que “autossuficiência em

ciência e tecnologia é um pilar estratégico do desenvolvimento nacional” e demandou que “importantes avanços sejam conseguidos em tecnologias críticas” para que a China se torne “líder global em inovação”. Essa diretriz, já estava presente nas medidas tomadas para o avanço na política industrial “*Made in China 2025*”, com resultados concretos em várias áreas, entre as quais o país já mostra significativa liderança global: tecnologia 5G e 6G e inteligência artificial.

A liderança chinesa passou a ver na política ambiental e de mudança de clima uma forma de ganhar prestígio global e de obter benefícios econômicos. A proteção ambiental tem sido uma prioridade crescente para as autoridades chinesas nos fóruns internacionais. Em setembro passado, nas Nações Unidas, Xi Jinping anunciou que a China fixou a meta de o pico das emissões de gás carbono ser alcançado em 2030 e que a de emissão zero será obtida em 2060. Embora ambiciosos, esses objetivos indicam a participação cada vez mais intensa da China nas discussões sobre políticas ambientais, com potenciais reflexos sobre outros países.

Enquanto a China faz seu sólido planejamento com visão de futuro, o Brasil mantém uma atitude preocupante em termos de planejamento de médio e longo prazo. O FMI projeta uma queda de perto de 5% em 2020 e um crescimento de mais de 4% em 2021, apesar de estimativas de analistas econômicos de que as questões fiscais, a ausência de reformas, a queda no crescimento do comércio exterior e nos investimentos externos não prenunciam uma saída em V, como repetido pelo ministro da Economia. Por outro lado, o baixo crescimento da economia nos últimos anos, agravado pela pandemia, fez com que o Brasil tenha deixado de ser uma das dez maiores economias globais, segundo o IBRE/FGV. Em termo de PIB em dólares, neste ano, Canadá, Coreia do Sul e Rússia devem ultrapassar o Brasil que cairá para a 12ª posição.

A preocupação aumenta quando se verifica não haver um plano claro na saída da crise atual, nem prioridades para avanços econômicos, sociais e tecnológicos. Sem maior discussão, o governo editou decreto que institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, com cinco eixos: econômico, institucional infraestrutura, ambiental e social. Trata-se de uma medida tímida, que vai na direção correta. O Congresso e a sociedade civil deveriam ser chamados a participar da análise e discussão dessa estratégia. Dois aspectos chamam a atenção no documento do governo federal: a ausência de uma clara prioridade para a inovação e a tecnologia e de metas claras no eixo ambiental no tocante à preservação da floresta amazônica e à mudança de clima.

China, Europa, Japão e EUA (com Biden), no atual cenário internacional, colocam mudança de clima e tecnologia como objetivos centrais, como ficou evidente na reunião do G20 no final da semana. Quando o Brasil vai se juntar a eles?

### **3.6 O BRASIL ENTRE OS EUA E A CHINA**

O presidente Bolsonaro deverá tomar, no início do próximo ano, talvez a mais importante decisão estratégica de seus quatro anos de governo. Isso pelo impacto que

terá sobre a modernização ou ao atraso do Brasil. Trata-se da definição da tecnologia do 5G.

Alinhado a Washington, o Itamaraty assinou documento favorável a uma rede limpa (*clean network*), que, em última análise, apoia a política dos EUA – sem comprometer-se – contra a tecnologia chinesa por alegada vulnerabilidade no controle de informações. Alto funcionário norte-americano manteve contatos oficiais com o governo brasileiro, mas não conseguiu encontrar-se com representantes da indústria de telecomunicações diretamente interessadas no leilão da Anatel e na aquisição da tecnologia do 5G.

Nos últimos dias, surgiram notícias de que as operadoras brasileiras saíram em defesa do livre mercado e da não exclusão de qualquer empresa. A Conexis Brasil Digital, associação que representa as empresas do setor, pediu publicamente transparência nas discussões. Ao afirmar que sabe como lidar com eventuais questões de segurança cibernética, reclama não ter sido chamada a participar das conversações.

A área técnica da Anatel definiu a proposta de edital de licitação sem nenhuma restrição à empresa chinesa. A decisão, contudo, deve ser política, pelas pressões de Washington. Recentemente começou a circular a informação de que o governo já admitiria rever o veto à Huawei, com algum tipo de limitação, como comentou ontem o

vice-presidente Mourão. Caso não haja restrições, a bem-vinda evolução do governo será resultado da ação do setor privado alertando para a grande presença chinesa na infraestrutura de 3G e 4G, para o custo envolvido caso tenha de ser substituída e também para o atraso na implantação da nova tecnologia que poderia prejudicar a modernização da indústria. Se essa nova tendência se concretize, será uma manifestação de bom senso do governo que estaria levando em conta os interesses mais amplos da economia, das empresas e dos consumidores nacionais.

Nesse contexto, é relevante mencionar que, na semana passada, a embaixada chinesa na Austrália divulgou uma lista de 14 queixas contra declarações públicas “inamistosas e antagônicas”, de autoridades australianas contra a China, incluindo a decisão de eliminar a Huawei da licitação para participar da rede 5G. Declarando que a China está furiosa, os diplomatas – seguramente seguindo instruções de Beijing – responderam a essas críticas com a ameaça de consequências econômicas contra a Austrália. A recente troca de acusações públicas entre o Itamaraty e a embaixada da China em Brasília aumenta a lista (já grande) de críticas e acusações de altas autoridades do atual governo brasileiro ao país asiático, a seu regime político e à questão do 5G.

A China compra cerca de 1/3 das exportações australianas. Segundo notícia do *Financial Times*, a China, nos últimos dias, tornou concreta essa ameaça e impôs tarifas à exportação de cevada, restringiu a importação de carne bovina, suspendeu a importação de carvão, por considerações ambientais, e aplicou medidas antidumping contra o vinho. Do lado brasileiro é crescente a dependência brasileira do mercado chinês que importa 34% do total das exportações brasileiras. Nos últimos anos, a China se tornou o segundo maior investidor externo no Brasil, depois dos EUA.

As sucessivas crises podem afetar interesses nacionais concretos. Cada vez mais confiante, a China está deixando de lado a política de “harmonia” no cenário internacional e está passando a defender seus interesses, como uma superpotência. Sem abandonar a tentativa de contenção da China na área comercial e tecnológica, o governo Biden em Washington deverá procurar um *modus vivendi* menos confrontacionista com Beijing. Caso isso ocorra, é possível que o acordo comercial, negociado no início do ano, por Trump, entre em vigor com forte aumento de compras de produtos agrícolas (soja e milho) dos EUA, o que terá efeito sobre o Brasil. Por outro lado, a China está procurando diversificar suas fontes de suprimento na área de alimentos para não ficar refém dos EUA e do Brasil. Nesse sentido, está cooperando com a Rússia e a Tanzânia para o plantio de soja e está desenvolvendo joint ventures na Argentina para produção de carne suína. A percepção de que o Brasil será sempre um grande fornecedor de produtos agrícolas e de carne para a China tem de ser qualificada por essa nova estratégia para reduzir a dependência de poucos países em produtos tão essenciais para a população chinesa.

O Brasil deveria evitar colocar-se no meio da disputa entre as duas superpotências, pois não tem as condicionantes geopolíticas de outros países, como a Austrália, alinhada à política externa dos EUA em questões que vão do Mar do Sul da China até de investimentos, 5G e COVID-19. Acima de ideologia e de geopolítica, a decisão sobre o 5G deveria ser técnica. Na disputa, que apenas começa, entre os EUA e a China – dois dos principais parceiros do Brasil – deveria prevalecer uma prudente equidistância para que seja dado apoio a um ou outro em questões concretas, segundo o interesse nacional.

### **3.7 FATO NOVO NO CENÁRIO INTERNACIONAL**

No meio da crise entre a Rússia e a Ucrânia, no início de fevereiro, depois de encontro Putin-Xi Jinping, os governos da Rússia e da China divulgaram longo comunicado que constitui um fato novo na ordem internacional e no desenvolvimento sustentável global. Nesse contexto, ressaltam a emergência de uma nova era, que deveria ser consolidada, evitando-se o estímulo à divisão da comunidade internacional.

Na visão da segunda maior potência global (China) e do segundo país com maior capacidade nuclear (Rússia), a ordem internacional passa por profundas transformações, tornou-se multipolar, com a redistribuição de poder no mundo, o que justificaria uma interação e uma interdependência entre os países, e não o incitamento às contradições e ações unilaterais. Por isso, pedem o reconhecimento dessa nova fase, cuja principal referência seriam as Nações Unidas e o Conselho de Segurança da ONU.

O documento afirma que os dois países decidiram formar uma inédita aliança política, militar, energética, tecnológica sem limites, sem nenhuma área proibida de cooperação. Rússia e China demandam uma nova forma de relação entre as potências mundiais, baseada em respeito mútuo, coexistência pacífica e cooperação benéfica para todos. O lado chinês apoiou as propostas apresentadas pela Rússia para criar um

sistema de garantias de segurança de longo prazo na Europa, legalmente obrigatório. Integridade territorial e soberania emergem como conceitos basilares, junto com a necessidade de segurança em áreas adjacentes, o que significa a não expansão militar da OTAN para os países que fazem fronteira com a Rússia e a não entrada da Ucrânia na OTAN, mas também o respeito ao princípio de Uma Única China, em relação à Taiwan e à crítica ao acordo militar na região Indo-Pacífico.

Essa nova visão de mundo não implica na destruição e refundação da ordem global, como estabelecida depois de 1945, mas com Rússia e China mais ativas dentro do sistema vigente.

Nesse sentido:

– Coincidem com a defesa da paz, da cooperação, do desenvolvimento sustentável, inclusive no Ártico, do meio ambiente, dos avanços tecnológicos e respostas aos desafios da segurança internacional.

– Defendem a democracia e os direitos humanos, como aplicados por eles e rejeitam o uso desses princípios, segundo critérios ocidentais para exercer pressão em outros países.

– Notam, no tocante ao desarmamento, que a denúncia pelos EUA de importantes acordos de controle de armamentos teve um forte impacto negativo no tocante à segurança e à estabilidade internacional e regional. A saída dos EUA do Tratado sobre a Eliminação de Mísseis de Médio e de Pequeno Alcance, enquanto Washington desenvolve pesquisa para aperfeiçoamento desses mesmos mísseis e tem intenção de enviá-los para regiões da Ásia-Pacífico e Europa são preocupantes. Demonstram preocupação com o avanço de planos para desenvolver sistemas globais de defesa de mísseis e instalá-los em várias regiões do mundo, junto com armas nucleares de alta precisão para evitar ataques e outros objetivos estratégicos.

– Reforçam a importância do uso pacífico do espaço exterior e demandam um papel central para o Comitê da ONU sobre Usos Pacíficos do Espaço Exterior para promover a cooperação, manutenção o desenvolvimento de legislação internacional sobre o espaço e a regulamentação do campo das atividades espaciais para evitar que o espaço exterior se torne um campo de confrontação armada e reiteram sua intenção de evitar o armamentismo e uma corrida armamentista no espaço.

– Apoiam e consideram pilares da paz e segurança a preservação da Convenção de Armas Químicas e a Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e estocagem de armas bacteriológicas e tóxicas e demandam sua destruição.

– A Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, prejudicada pela pandemia, deveria ser reativada para que a nova fase do desenvolvimento global seja definida pelo equilíbrio, harmonia e inclusão.

O documento faz expressiva referência ao BRICS. Rússia e China afirmam que apoiam o aprofundamento da parceria estratégica com o BRICS, com a promoção e a expansão de cooperação em quatro áreas: política, segurança, economia e finanças e apoio humanitário. Nesse particular, pretendem encorajar a interação entre os mem-

bros do grupo nos campos da saúde pública, economia digital, ciência, inovação e tecnologia, incluindo inteligência artificial, além da crescente coordenação entre os países membros do BRICS nas plataformas internacionais. O grupo vai fortalecer o formato de convites para outros países participarem como convidados, como um mecanismo efetivo de diálogo com associações e organizações de integração regional de países em desenvolvimento e países com mercados emergentes.

É muito cedo para arriscar prognósticos sobre seu impacto, mas a aliança estratégica, sem limites entre a China e a Rússia, pelo peso político e econômico desses países, poderá ser um marco na geopolítica global, por deixar explícita a visão do fim da hegemonia dos EUA e a afirmação de um mundo multipolar alternativo. O Brasil não vai poder deixar de se posicionar face a essa nova realidade, sobretudo em função da referência ao papel do BRICS.

### 3.8 5G E O INTERESSE NACIONAL

Segundo a informação disponível, o governo ainda não decidiu se mantém ou se vai adiar para 2021 a licitação para a quinta geração das redes celulares, a 5G. Essa decisão é de grande interesse para os setores industrial, pelo salto de qualidade e produtividade que propiciará e agrícola, pelo incremento da conectividade no campo.

Independentemente dessa licitação, será importante a Anatel aprovar estudos técnicos em curso e reservar o espectro exclusivo do 5G para redes privadas. A demanda existente é por frequência licenciada e tecnologias padronizadas por empresas, sem precisar pagar pela outorga. Em seguida, a Anatel deveria estabelecer um regulamento para sua aplicação, o mais rapidamente possível, pois, permitirá que as redes privadas possam conviver com outros serviços, sem interferências prejudiciais.

O assunto é da maior relevância para o Brasil. O atraso na decisão tornará mais demorada a incorporação das novas tecnologias de inteligência artificial, internet das coisas, por exemplo, para a modernização da indústria brasileira. Segundo estudos da Fiesp, menos de 2% das indústrias podem ser consideradas como 4.0.

Não é segredo para ninguém a pressão que os EUA estão exercendo sobre todos os países para evitar a aquisição da tecnologia chinesa, no contexto da crise entre Washington e Beijing pela hegemonia global no século XXI. A China é vista hoje pelo *establishment* norte-americano como adversária no campo comercial, tecnológico, de saúde e militar. Essa confrontação tenderá a crescer e a forçar muitos governos a tomar partido de um ou outro lado. Essa opção está sendo rejeitada por muitos países do sudeste da Ásia e da Europa. O Reino Unido, que mudou de posição por insistência de Trump, informalmente, deixou a China saber que, no caso da vitória de Biden nos EUA, a decisão contra a tecnologia chinesa poderia ser revertida. Alemanha e França, por exemplo, resistem até aqui. Na briga pelo 5G, a China ameaça proibir a importação de componentes pela Ericson e Nokia – alternativas de fornecedores no caso do Brasil – o que poderia atrasar ainda mais a implantação da nova tecnologia. Na realidade, os EUA querem impedir a China de fazer com a tecnologia o que o governo americano faz com o resto do mundo com o controle do sistema financeiro.



Como uma das dez maiores economias do mundo e um dos três maiores produtores agrícolas e de alimentos, o Brasil tem interesses muito bem definidos a defender (33% da exportação agrícola vai para o mercado chinês). Não há coerência em recusar críticas e pressões internacionais em relação à política ambiental para a Amazônia alegando interesses geopolíticos ou comerciais e protecionistas e aceitar as pressões com as mesmas justificativas, no tocante à aquisição da tecnologia 5G. Além do que haveria risco de judicializar a licitação pela utilização de critérios subjetivos que eliminariam a livre competição e os melhores preços e qualidade do produto.

Não é de nosso interesse trazer para a América do Sul o conflito geopolítico, como aparentemente indicam algumas atitudes do governo americano para conter a crescente presença chinesa na região. Contra toda a praxe das últimas décadas, Washington quer ocupar a presidência do BID, contra a vez do candidato do Brasil, com a provável intenção de poder pressionar financeiramente os países da região para se posicionar contra a expansão da China, hoje o principal, segundo ou terceiro parceiro comercial de todos os países da região.

Do ponto de vista da política externa, o adiamento não mudará o dilema do governo brasileiro em ter de optar entre os EUA e a China. A disputa EUA-China pela hegemonia tecnológica global colocará o Brasil diante de outras decisões em que, no futuro, terá de escolher a melhor opção. A atitude mais sensata seria, desde o início, manter uma posição de equidistância das duas superpotências e colocar os interesses brasileiros acima de alinhamentos negativos ao Brasil.

Difícilmente os EUA retaliarão o Brasil pela decisão que for tomada. Ao contrário do Reino Unido e da Alemanha, o Brasil não participa de qualquer rede de inteligência e não tem acesso a informações privilegiadas dos EUA. A decisão negativa no tocante ao 5G, somada ao recente apoio brasileiro para a proposta dos EUA que, na prática, pede a exclusão da China da OMC, poderão acarretar sérias consequências econômicas e comerciais para o Brasil.

Na defesa do interesse nacional, se há temor de que poderia haver risco de segurança na proteção de dados, condições e padrões de segurança deveriam ser colocados com o maior grau de exigência para todas as companhias, como estão fazendo outros países. O leilão, como acentuado pelas mais altas autoridades governamentais, deveria ser aberto para as empresas interessadas, sem qualquer restrição e levando em consideração as condições de mercado.

O Ministro Fábio Faria, das Comunicações, entra para o governo com a responsabilidade de encaminhar, junto com outros ministérios, ao presidente Bolsonaro talvez a mais importante decisão estratégica do atual governo. Esperemos que com menos ideologia e geopolítica e com mais afirmação de que o Brasil vem em primeiro lugar.

### **3.9 URÂNIO, TERRAS RARAS E RADIOISÓTOPOS**

Há um ano atrás, em seu discurso de posse, o ministro de Minas e Energia, Almirante Bento Albuquerque, que tão bem conhece o setor nuclear brasileiro, disse que o

atual governo pretende “estabelecer um diálogo objetivo, desarmado e pragmático com a sociedade e com o mercado sobre o programa nuclear, fonte estratégica da matriz energética brasileira. O Brasil não pode se entregar ao preconceito e à desinformação desperdiçando duas vantagens competitivas raras que temos no cenário internacional – o domínio da tecnologia e do ciclo do combustível nuclear e a existência de grandes reservas de urânio em nosso território”.

Na pós-pandemia, a redução das vulnerabilidades nacionais vai ser um dos desafios para o governo. Levando em conta as novas circunstâncias globais e a necessidade de o Brasil ter capacidade de assegurar suprimento de suas necessidades essenciais com base na produção local, além da manutenção da política que permita o monitoramento de materiais nucleares, torna-se urgente que sua exploração e comercialização sejam privatizadas.

Dadas as características estratégicas da utilização desses minérios, seria importante associar o setor privado aos trabalhos da empresa Indústrias Nucleares do Brasil (INB), estatal responsável pela política de lavra e comercialização do urânio e das terras raras. As restrições orçamentárias, agravadas com o esforço de reconstrução do país, certamente vão continuar a afetar a capacidade de investimento da empresa estatal. A perspectiva de aumento da produção deles será facilitada pela eventual parceria com o setor privado na exploração mineral. A solução dessa dificuldade vem sendo buscada e uma das possibilidades é a formação de consórcio entre a INB e empresas privadas. Existe uma série de situações intermediárias onde a venda do urânio secundário extraído pela INB poderia ser lucrativa tanto para o minerador como para a estatal. A solução desse impasse não precisaria passar pela revogação do monopólio, mas provavelmente necessite de alteração na legislação.

A recessão global pós COVID-19 pode abrir uma janela de oportunidades. A retomada da economia global e o gradual retorno do mercado externo representarão incentivos para o investimento privado. O Brasil possui a segunda maior reserva global de terras raras, considerado mineral estratégico, e a sexta maior em urânio, embora ainda o importemos para o abastecimento das duas usinas nucleares em funcionamento. Além desse minério, a demanda global por terras raras para diversificar as fontes de seu suprimento coloca o Brasil em posição privilegiada, não só para atrair novas tecnologias, como também para participar de um promissor mercado externo para o urânio enriquecido. O interesse externo sobre as reservas brasileiras é grande. Impõe-se a aprovação de regras claras de longo prazo que defendam o interesse nacional e possam atrair investimento para a exploração dessa riqueza.

Outro setor que merece o idêntico interesse é o da utilização da tecnologia nuclear na saúde. A especialidade denominada de Medicina Nuclear, responsável por milhares de diagnósticos que mudam a perspectiva e a conduta clínica de pacientes oncológicos, cardiológicos e mesmo neurológicos e que recentemente começou a dar importante contribuição no tratamento de pacientes oncológicos, com soluções mais adequadas para os casos de metástase do câncer de próstata, por exemplo. A produção e a comercialização de uma série de radioisótopos essenciais à medicina nuclear continuam sob o monopólio da União e sob dois órgãos, o IPEN e o IEN, autorizados a

produzir para uso médico todos os demais radioisótopos. O ideal seria universalizar a oferta dos procedimentos da medicina nuclear de forma a permitir que agentes privados possam produzir e comercializar os radioisótopos de uso médico, com o controle da CNEN.

O Congresso deveria examinar com urgência a flexibilização do monopólio para a produção de radiofármacos. A Constituição prevê no artigo 21, XXIII, b) a autorização para a comercialização e utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais. A produção e o desenvolvimento de radiofármacos no Brasil está longe de atender adequada e rapidamente a medicina nuclear com prejuízo da população, seja na distribuição, seja na oferta de novos produtos. A flexibilização do monopólio, entre outras vantagens e benefícios, favorece maior desenvolvimento de novos radiofármacos, resolve o conflito de atribuições da CNEN que vem historicamente questionando a questão da produção x fiscalização e permite a participação de empresa internacional como supridora regular do <sup>99</sup>Mo e outros radiofármacos. O Brasil pode se transformar num fornecedor importante desses insumos médicos no mercado global.

O governo Brasileiro constituiu o Comitê de Desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro, que, entre outras funções, deve analisar a conveniência de flexibilizar o monopólio da União na pesquisa e na lavra de minérios nucleares, coordenado pelo MME e ainda na produção de radiofármacos, coordenado pelo ministério da Ciência e Tecnologia, conforme previsto na PEC 517/2010.

### **3.10 VULNERABILIDADES E OPORTUNIDADES**

A pandemia e, agora, o conflito entre a Rússia e a Ucrânia expuseram de forma dramática as vulnerabilidades de todos os países em áreas sensíveis e estratégicas. A dependência da China em muitos setores da cadeia produtiva fez com que os países desenvolvidos passassem a enfrentar essa questão com novas políticas industriais para reduzir os riscos dessa situação. No caso do Brasil, a magnitude dos problemas – em especial, na economia (baixo crescimento, inflação, taxa de juros), na sociedade (desigualdade, aumento da pobreza, desemprego), na destruição da Amazônia e no isolamento e na perda de espaço do mundo – deixa para um longínquo segundo plano a questão das vulnerabilidades, que perpassa diversos setores estratégicos para a segurança alimentar e a segurança nacional.

Vou limitar o tratamento dessa matéria a dois aspectos: comércio exterior e algumas áreas estratégicas.

O comércio exterior brasileiro está acima de meio trilhão de dólares. O mercado asiático absorveu 46,4% com destaque para a China que representou 31,3%. O agronegócio representou 43%. Desse total, mais de 70% das exportações estão representadas por dois produtos de proteína vegetal (soja e milho), 87,7% em valor concentrado no mercado chinês. Essa dependência deixa o setor muito exposto às oscilações do comportamento da economia chinesa e das políticas do governo de

Beijing. Soma-se a isso a precariedade da infraestrutura e a dependência externa dos defensivos agrícolas, somados às crescentes ameaças de restrições externas. Os consumidores e cadeias de supermercados externos já começaram a boicotar produtos brasileiros, como retaliação à essa política ambiental.

O valor total das exportações brasileiras alcançou 280 bilhões de dólares em 2021. O Brasil está se tornando uma potência agrícola global, com exportações subindo a mais de 100 bilhões de dólares, porém com crescente vulnerabilidade. A euforia com os resultados nos últimos anos, sem dúvida consequência do avanço tecnológico do setor, do dinamismo dos agentes privados e da crescente demanda externa, muitas vezes deixa para segundo plano a percepção da perigosa dependência em que o Brasil está colocado. Nos últimos cinco anos, mais de 90% da soja brasileira foi exportada para a China. Há redução das compras de soja e carne pela China. O fluxo das exportações para lá poderá ser afetado pela desaceleração da economia chinesa, de um lado, e, de outro, por medidas restritivas, como o embargo à carne brasileira, que produziu uma queda de 43% no volume exportado em 2021 em relação a 2020 (a exportação de carne suína para a China caiu cerca de 50%, com os preços se reduzindo perto de 17%); e a busca de autossuficiência (meta de aumento de 25% da produção de soja até 2025) com diversificação de suas fontes de suprimento a partir da importação da África (Namíbia, Zimbábue e Golfo da Guiné) de produtos que concorrem com os brasileiros. Isso sem falar da possibilidade de implementação da primeira fase do acordo comercial com os EUA prevendo substancial incremento das compras de soja e milho no mercado americano.

No tocante às importações na área agrícola, ocorre o mesmo fenômeno: alguns produtos essenciais ao agro brasileiro são importados de poucos países, como os defensivos agrícolas originários da Rússia e de Belarus. O Brasil importa 80-85% dos fertilizantes que consome em sua produção agrícola. Cerca de 28% desse total é oriundo da Rússia e de Belarus. Essa vulnerabilidade é inaceitável pela importância do setor do agronegócio no conjunto da economia nacional. O investimento russo em plantas de produção de fertilizantes no Brasil provavelmente não deverá se materializar. A dependência externa dos defensivos agrícolas, forçou o Ministério da Agricultura a desenvolver a diplomacia dos insumos, com a viagem da então ministra Tereza Cristina à Rússia para assegurar o suprimento ao Brasil em vista das quotas de exportação estabelecidas por Moscou para fertilizantes, e a garantir o fornecimento de fosfato e potássio, pelas limitações da Belarus e China.

Um dos motivos do aumento do preço das *commodities*, segundo a FAO, foi a decisão da China de reduzir a exportação de fertilizantes para o mercado global, o que fez com que o preço desses produtos subisse mais de 300% nos últimos quatro anos. As sanções impostas pelos EUA e pela UE à Belarus, em 2021, estão afetando a exportação e o preço do potássio. Na alimentação, para dar um exemplo, o trigo, produto essencial na mesa brasileira (pães, massas, biscoitos e bolos), estratégico para a segurança alimentar, depende de 60% da importação para consumo doméstico e, desse total, 85% é originário de um único país, a Argentina. Recente relatório da FAO, da ONU, ressalta as incertezas que cercam as exportações agrícolas brasileiras, inclusive pela mudança de clima em médio e longo prazos com a desertificação da

Amazônia e suas consequências sobre a produção agrícola na região. Além disso, cresceram as incertezas globais derivadas da pandemia, da precariedade da infraestrutura e do crescente custo dos fretes marítimos.

### **Ameaças de sanções comerciais**

Por fim, mas não menos importante, a todas essas vulnerabilidades, somam-se as crescentes ameaças de sanções comerciais, disfarçadas em restrições externas em função das preocupações globais com o meio ambiente e com a mudança do clima. As políticas ambientais do atual governo em relação aos ilícitos na Amazônia (desmatamento, queimadas e garimpo, inclusive em terras indígenas), concorde-se ou não com suas motivações, estão hoje no centro das preocupações globais, em especial, dos países europeus e dos EUA. Nessa linha, a União Europeia anunciou o exame da lei do desmatamento e a criação de taxa de carbono sobre produtos importados de países que não coíbem a destruição das florestas tropicais. Essas medidas, que muitos consideram como protecionistas, estão sendo finalizadas pelo Conselho Europeu e poderão ser contestadas na OMC, mas deverão ser implementadas, não devendo ser descartada a sua aplicação também, no futuro, pelos EUA. Por outro lado, os consumidores e cadeias de supermercados externos já começaram a boicotar produtos brasileiros, como retaliação à política ambiental amazônica.

Uma das consequências da crise bélica é a disparada dos preços de produtos agrícolas e energéticos. O mercado de trigo, por exemplo, enfrentou muitos desafios nos últimos anos, como a pandemia e agora as incertezas e imprevisibilidades geradas pelo conflito. A Rússia é o maior exportador mundial de trigo, e a Ucrânia é o 4º. Juntos são responsáveis por cerca de 30% do mercado mundial de exportação do trigo, de 210 milhões de toneladas. É inevitável que a crise da Ucrânia afete diretamente os preços do trigo em nível mundial. Estamos, novamente, vivendo um período de grandes desafios para todo o setor do trigo também no Brasil. Os efeitos negativos sobre o mercado de trigo dependerão da duração da crise bélica. Se o conflito armado se prolongar com a resistência armada da Ucrânia, continuará a suspensão dos embarques nos portos ucranianos, e os importadores concentrarão suas demandas nos demais exportadores, como Estados Unidos, Austrália, Canadá e Argentina. O mercado global de trigo, nos dois últimos anos, foi fortemente afetado por crises climáticas nos países líderes e com novos hábitos de consumo, que impactaram o posicionamento de estoques de segurança e fretes marítimos, com aumento de até três vezes em seu custo. Em relação aos preços no mercado global e no mercado interno, a tendência recente de preços elevados vai continuar.

Na indústria, pesquisas indicam que somente 10% das empresas podem ser consideradas 4.0, o que tem acarretado aumento das importações e perda de mercado externo nas manufaturas, gerando um déficit de mais de 110 milhões de dólares em 2021. A indústria de transformação caiu de 28% do PIB, em fins de 1980, para em torno de 10% no ano passado, e a participação das manufaturas nas exportações caiu de 59%, em 2000, para 27% em 2021.

## Atualização da política industrial

As transformações globais estão obrigando os países a atualizar sua política industrial. A China, em 2017, com sua “made in China 2025” deu prioridade a dez setores considerados estratégicos para evitar a dependência externa e industrializar-se de forma competitiva. Mais recentemente, Alemanha, França e parcialmente os EUA adotaram políticas e incentivos para modernizar suas indústrias. Os presidentes Joe Biden e Emmanuel Macron indicaram mudança de política pela qual, em vez de depender da cadeia produtiva estrangeira, EUA e França vão buscar uma autonomia soberana, aumentando a capacidade produtiva da economia em áreas estratégicas. Tornou-se urgente a definição de uma estratégia entre o governo e o setor privado, para reindustrializar o parque nacional, o que poderia ser acelerado pela introdução de redes privadas do 5G e dos novos instrumentos da Inteligência Artificial, ao lado de políticas que tornem possível a fabricação no Brasil de produtos sensíveis, na área da saúde, por exemplo, importados do exterior de um ou dois países.

Quanto às vulnerabilidades em áreas estratégicas, podem ser lembradas, entre outras, a falta dos insumos na área da saúde, para a fabricação de vacinas (IFA), e na de mineração (terras raras, nióbio, urânio), com políticas incipientes até aqui para reduzir essa dependência externa. Na área de semicondutores, há anos desprezamos por questões burocráticas projeto da empresa Intel para instalar fábrica no Brasil. Hoje, a produção nacional é de cerca de 10% da demanda doméstica. Na Ásia e nos EUA concentram-se a maior parte da produção mundial. Medidas recentes tomadas pelo governo e pelo setor privado abrem novas perspectivas para o setor.

Na era do conhecimento, o atraso do Brasil na educação e na pesquisa e desenvolvimento se reflete em todas as áreas produtivas, com exceção do agronegócio, que se mantém atualizado nos avanços tecnológicos no campo.

Por fim, na área cibernética, o Brasil é um dos cinco países mais visados por *hackers*. Instituições governamentais, como TSE e Ministério da Saúde, foram atacados e paralisados em áreas sensíveis. Empresas privadas, desde bancos até cadeias de bens de consumo, também sofreram interferências externas. Claramente, o país não está preparado para responder a essa nova ameaça.

## Oportunidades

Até aqui, foram tratados diferentes aspectos das vulnerabilidades do Brasil em consequência da pandemia e da guerra. A partir de 1º de janeiro de 2023, o novo governo poderá transformar os impactos negativos da pandemia e da guerra em oportunidades a serem desenvolvidas e aproveitadas localmente.

- Na área agrícola, o aumento da produção de fertilizantes e seus insumos, além da busca de autossuficiência no trigo, fortaleceriam ainda mais o setor e seria um reforço para a segurança alimentar. É urgente a definição de uma estratégia para o incremento da produção de insumos químicos e fertilizantes no Brasil para reduzir a dependência do mercado externo, além da definição de uma política nacional do trigo e do apoio às iniciativas que visem ao aumento da produção interna em novas áreas, como o norte do Cerrado.

• Na indústria, com a dramática queda em relação ao PIB da indústria de transformação, tornou-se urgente a definição de uma estratégia entre o governo e o setor privado, que poderia ser acelerada pela introdução de redes privadas do 5G e dos novos instrumentos da Inteligência Artificial. O exemplo da França, onde o presidente Macron defende uma autonomia soberana, isto é, a produção de insumos essenciais em algumas cadeias produtivas, como vacinas (IFAs), poderia ser adotado pelo governo brasileiro. Se uma política desse tipo fosse implementada, seria o início de um esforço para reindustrializar o parque nacional a partir de setores sensíveis. No tocante a semicondutores, outro produto estratégico, será necessário um esforço conjunto do governo com o setor privado para ampliar a produção nacional. Memorando com a Samsung da Coreia do Sul, prorrogação até 2026 do programa de desenvolvimento tecnológico da indústria de semicondutores (Padis), recursos do Ministério da Economia e do Ministério da Ciência e Tecnologia, criação de GT Interministerial sobre semicondutores e iniciativas do Itamaraty, como o seminário “A cadeia internacional de semicondutores e o Brasil” são alguns exemplos do que começa a ser feito. Não será fácil, sobretudo se a instabilidade global persistir e se o mundo voltar a dividir-se. Nesse caso poderão ser criadas restrições a produtos e tecnologia de uso *dual* com grande prejuízo para países, como o Brasil.

• Na área cibernética, empresas privadas, desde bancos até cadeias de bens de consumo sofreram interferências externas. Claramente, o país não está preparado para responder a essa nova ameaça à segurança e à proteção de dados sensíveis. Governo e empresas deveriam juntar esforços e recursos para melhorar a capacidade de defesa contra-ataques de *hackers* à segurança e de proteção de dados sensíveis, o que, como se viu em outros países, pode afetar a infraestrutura de energia e de transporte das cidades.

• Na área espacial, os programas de construção de satélites e de veículos lançadores de satélites, além da utilização do Centro de Lançamento de Alcântara, reforçariam a Base Industrial de Defesa e dariam relevância a um setor hoje secundário e com pouco investimento em que o Brasil teria todo interesse em privilegiar.

• Na área de defesa, o governo terá de definir políticas para fazer face às medidas restritivas que poderão ocorrer nos próximos meses em relação a tecnologias e produtos de uso dual, como telecomunicação, equipamentos de TI, produtos eletrônicos, chips, sensores e lasers.

• Na área da educação, a revisão da deficiência e uma nova e dinâmica política evitará a dificuldade de formação de mão de obra especializada para responder às novas formas de produção.

• Na área de comércio exterior, a diversificação de mercados e a ampliação dos produtos de exportação, sobretudo industriais e de serviços, reduzirá uma das mais sérias vulnerabilidades do país. O aproveitamento da Área de Livre Comércio na América do Sul e a liderança do Brasil no estabelecimento de cadeias produtivas na região em setores determinados poderia facilitar a integração dos países no subcontinente, reduzindo as vulnerabilidades e aproximando empresas brasileiras das dos vizinhos em seu entorno geográfico.

- Na área mineral, a redução da interferência do Estado com o fim dos monopólios estatais facilitaria a exploração de terras raras, urânio, níquel entre outros.

Um país com mais de 210 milhões de habitantes, com dimensões continentais não pode se dar ao luxo de ignorar essas e outras vulnerabilidades em áreas estratégicas, como agricultura, inovação, defesa cibernética entre outras, que poderão afetar seus interesses concretos e prejudicar seu desenvolvimento. Urge uma discussão franca entre o setor privado e o governo para a definição de estratégias de médio e longo prazos para o Brasil diversificar seus mercados externos para os produtos agrícolas e pecuários, ganhar autonomia em setores essenciais e reduzir ou eliminar a dependência externa em áreas críticas para resguardar a segurança interna do país. A maioria dos países está colocando seus interesses nacionais acima de alinhamentos automáticos com base na ideologia ou na geopolítica. Esse é o caminho mais seguro para o Brasil nos próximos meses e anos.





# CAPÍTULO 4

## NOVAS AMEAÇAS

### 4.1 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A DEFESA NACIONAL

Quem quer se torne o Número Um na Inteligência Artificial (IA) será o líder do mundo (*ruler of the world*), previu, em 2017, o presidente da Rússia, Wladimir Putin. China e EUA estão hoje bem à frente do desenvolvimento da tecnologia cognitiva.

Como todo avanço e inovação tecnológica, a IA pode ser utilizada para projetos voltados para o bem, mas também para o mal. Apresentam muitos aspectos positivos, mas também negativos. Pelo potencial de risco de sua utilização, não deixa de ser surpreendente que até aqui a incorporação da IA na indústria bélica tenha sido tão pouco discutida.

Na edição de janeiro, a revista Interesse Nacional ([www.interessenacional.com.br](http://www.interessenacional.com.br)) traz dois artigos, de Dora Kaufman e Marcelo Tostes, que resumem as tratativas internacionais para regulamentar o “sistema de inteligência artificial, que pode ser entendido como um sistema baseado em máquina, projetado para operar com vários níveis de autonomia, e que pode também, para um determinado conjunto de objetivos definidos pelo ser humano, fazer previsões, recomendações ou tomar decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais”, na definição da OCDE. A UNESCO (a Ética na IA), a União Europeia (IA Act), os EUA (FDA e Senado, com Projeto de Lei sobre Responsabilização Algorítmica) e a Administração da Cibernética Espacial, na China, apresentaram propostas que tratam de diversos aspectos desse sistema. Acrescento que o governo brasileiro divulgou, em 2021, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), com fortes críticas por parte de especialistas por suas limitações técnicas e políticas. A Câmara dos Deputados aprovou, no ano passado, o Projeto de

Lei 21/2020, que propõe a criação de uma base legislativa geral e vinculante para regular os sistemas de inteligência artificial no país.

No campo militar, a IA representa o maior salto tecnológico qualitativo, desde o aparecimento da energia nuclear e da produção de armas nucleares, com a diferença do desenvolvimento e aplicação da IA ser substancialmente menos custoso e potencialmente mais fácil de ser empregado, inclusive por terroristas e por Estados Párias (*Rogue States*). A OTAN está desenvolvendo novas formas de guerra cognitiva, usando supostas ameaças da China e da Rússia para justificar travar batalha pelo cérebro, no domínio humano, para fazer de todos uma arma. Será a militarização da ciência do cérebro que envolve “hackear o indivíduo, explorando as vulnerabilidades do cérebro humano para implementar uma engenharia social mais sofisticada”. Apesar de as autoridades militares da China, Alemanha, Rússia, Estados Unidos e diversos outros países terem anunciado, há algum tempo, que a criação de sistemas de combate integralmente autônomos não era seu objetivo, tais sistemas provavelmente já devem ter sido criados. Na percepção militar, apenas sistemas de combate com IA poderão, no caso de guerras, penetrar em áreas fechadas e operar com uma relativa liberdade.

A regulamentação da utilização da IA para fins militares, contudo, começou a ser discutida no âmbito das Nações Unidas, mas encontra resistência por parte das principais potências que procuram ganhar tempo para obter vantagens, antes da negociação de acordos que coloquem limites e cautelas ao seu uso. Como, aliás, foi o que aconteceu com as armas nucleares, cujo tratado de não proliferação só se materializou quando finalmente as potências nucleares deram seu assentimento.

O problema que desafia os organismos multilaterais é como controlar os “sistemas de armas autônomas letais” (*Laws*, na sigla em inglês), representados por qualquer plataforma móvel: drones, andróides, aviões que voam sozinhos. A IA pode substituir os recursos humanos em tudo, desde armas operacionais para coleta e análise de inteligência, sistemas de alerta antecipado, e de comando e controle. A utilização de drones para fins militares (robôs assassinos) já está muito difundida e a guerra antissatélite vem esquentando.

A disputa entre os EUA e a China pela hegemonia global no século XXI passa pela corrida tecnológica em todos os segmentos, inclusive na utilização da IA para fins militares, com impactos que vão alterar a correlação de forças no mundo. Os EUA contam com seus aliados europeus na OTAN e a China com seus parceiros, inclusive a Rússia.

As rápidas transformações que ocorrem em decorrência desses avanços tecnológicos trarão impactos importantes sobre países, como o Brasil. Do ângulo da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, se o Brasil não dispuser de capacidade tecnológica para utilizar o sistema de inteligência artificial estará em grande desvantagem em seu poder de dissuasão, caso tenha de enfrentar qualquer ameaça para a defesa de seus interesses, seja em seu território, seja na sua extensão marítima. Urge, pois, a expansão da capacidade de criação e de desenvolvimento para a utilização da IA pelo Ministério da Defesa. Nesse sentido, o Centro de Defesa Ciber-

nética, no âmbito do Exército, deveria ser fortalecido com recursos humanos e financeiros para, com o apoio da base industrial de defesa, gerar produtos, inclusive de uso dual para o mercado doméstico e para exportação.

## 4.2 COMO MELHORAR O AMBIENTE DE NEGÓCIOS

Sabemos todos que no Brasil são prioridades imediatas e urgentes a volta do crescimento e a queda do desemprego. Os dados do primeiro trimestre, porém, não são encorajadores do ponto de vista do setor privado.

O retorno da confiança no governo e o melhor desempenho da economia passam pela aprovação no Congresso de reformas estruturais, em especial a da previdência social, que ajudará a estancar a sangria do déficit público, e pela reforma tributária, que reduzirá o custo Brasil para o setor produtivo. Caso sejam aprovadas, o Ministério da Economia poderá liberar medidas para a abertura da economia, para a desburocratização e para a negociação de acordos comerciais com terceiros países para fazer crescer o comércio exterior e incentivar a retomada dos investimentos públicos e privados.

Nesse contexto, não se pode ignorar também um fator psicológico, muito relevante quando se examina a questão do investimento: o ambiente de negócios. Nesse sentido, a credibilidade dos contratos e a segurança jurídica das regras para a correta implementação das transações comerciais e financeiras são elementos que aqui ainda precisam ser aperfeiçoados para a volta sustentável dos investimentos das empresas nacionais e, sobretudo, internacionais. A corrupção e o descumprimento de compromissos assumidos devem ser enfrentados e a força da lei deve prevalecer sobre os interesses de grupos ou corporações.

Poderiam ser lembrados aqui vários exemplos, alguns dos quais vieram a público, para tornar concretos os comentários sobre a necessidade de melhoria no ambiente de negócios no Brasil.

Pelo seu volume, importância e visibilidade, poderia ser lembrado o conflito em curso sobre a segunda maior operação comercial que ocorreu no Brasil, envolvendo a aquisição, da ordem de R\$ 16 bilhões, de uma empresa brasileira por um grupo internacional – a primeira foi a disputa entre o Grupo Pão de Açúcar e a empresa francesa Casino.

Os problemas surgiram nas tratativas de aquisição da empresa de celulose Eldorado, pertencente a J&F, pela *Paper Excellence* (PE), um dos maiores produtores de celulose do mundo. Segundo se noticiou, depois do acordo de leniência firmado com o Ministério Público por conta de problemas com a Lava Jato, a J&F decidiu vender a Eldorado, que cresceu favorecida por empréstimos do BNDES. A transação correu normalmente na primeira etapa, em 2017. A companhia PE, com sede na Holanda, pagou cerca de R\$ 3,8 bi por 49% da Eldorado. O contrato previa opção de compra da totalidade da empresa brasileira, mais o passivo de dívidas. Para concluir a operação, a J&F deveria cooperar para a liberação de garantias do Grupo J&F em contratos fi-

nanceiros da Eldorado até setembro passado, após o que a PE perderia a opção de compra. A PE, percebendo a obstrução da J&F, buscou a justiça brasileira e acionou o processo de arbitragem.

O que ocorreu a partir daí tem implicação com o ambiente de negócios e a segurança jurídica dos contratos, como o que foi referido. Desde a assinatura do contrato, o cenário micro e macroeconômico teve uma forte influência sobre o valor da empresa brasileira: a desvalorização do dólar, o salto da EBTIDA (74%) e o aumento significativo do preço da celulose no mercado internacional (41%). Diante disso, a J&F e a Eldorado alteraram seu posicionamento, atuando – segundo a PE – para impedir a conclusão da transação, apesar de todos os recursos para finalizar a transação (cerca de R\$ 11 bi) estarem disponíveis no Brasil. As divergências continuam a ampliar-se com a tentativa de emissão de US\$ 500 milhões em bônus da Eldorado, com a oposição da PE e bloqueada pela Justiça. O assunto está hoje submetido à arbitragem na *International Chamber of Commerce* (ICC), na Áustria e em Cingapura para dirimir o conflito pelo descumprimento, segundo a visão da PE, de compromissos assumidos pela J&F e levará ainda algum tempo para ser resolvido. Os recursos alocados para a compra da Eldorado em parte estão imobilizados e novos investimentos foram suspensos.

O custo envolvido com advogados, consultores e assessoria de imprensa para oferecer informações ao público em geral passa a representar um ônus adicional para empresas que queiram participar do mercado brasileiro.

O Brasil é um grande produtor e exportador de celulose e foi uma estratégia normal da empresa estrangeira decidir investir no país e ampliar seus negócios globais na América do Sul. Casos como esse repercutem negativamente na mídia e prejudicam a credibilidade e o ambiente de negócios no Brasil. Hoje grande parte dos conflitos empresariais, tanto como o que ocorre entre a J&F e a PE, quanto em decorrência de problemas societários, são resolvidos por arbitragem em função da maior rapidez para se obter uma solução. De qualquer forma, nada se resolve antes de dois a três anos. A demora para obter uma decisão na justiça ou em cortes nacionais e internacionais de arbitragem contribuem para aumentar a insegurança e a desconfiança de potenciais investidores.

Assuntos dessa natureza são de interesse do setor privado, mas o governo poder facilitar a rápida resolução dos conflitos por meio de negociações de acordos bilaterais de investimentos. Esses acordos regem disputas entre empresas privadas estrangeiras e os governos e companhias privadas, e representaram uma experiência exitosa nos últimos anos no âmbito da Comunidade Europeia, por exemplo.

No final de 2018, o Banco Mundial divulgou um ranking de ambiente de negócios, que avalia 190 países. Embora melhorando em relação a 2017, o levantamento coloca o Brasil na 109ª posição e em último lugar entre os países membros do BRICS. Para alterar esse quadro, será necessária uma mudança cultural e de atitude de parte do setor privado, que passa inclusive pela lisura no cumprimento do livremente acordado e na relação com o governo.

### **4.3 BOM SENSO ACIMA DE TUDO**

As análises e estudos das principais organizações internacionais sinalizam que a pandemia pode estender-se por um período maior do que o antecipado. A vacina contra a COVID-19 promete tardar para ser comercializada.

A recessão global vai ser profunda e demorada. As consequências sobre a economia e o comércio internacional poderão ser devastadoras, com grave queda do crescimento e do desemprego global.

A recuperação do Brasil não vai ser rápida, nem o país sairá mais forte, como alguns anunciam. Os efeitos sobre o Brasil hão de perdurar por muito tempo, caso medidas drásticas não forem tomadas. É tempo de repensar nossas vulnerabilidades e aproveitar para passar o Brasil a limpo, de modo a modernizá-lo com menor desigualdade regional e social. E também definir o lugar do Brasil no mundo, como uma das dez maiores economias, inserido de forma competitiva nos fluxos dinâmicos do comércio internacional.

O Executivo – levando em conta o pacto federativo – tem um compromisso inadiável com a aprovação e execução de reformas (sobretudo a tributária e a administrativa), e medidas regulatórias, simplificação e desburocratização para aumentar a competitividade da economia, tornar mais ágeis as agências reguladoras e tornar efetivas as prometidas desestatizações e vendas de centenas de empresas estatais/paraestatais e concessões de serviços públicos.

Será indispensável um trabalho conjunto e coordenado com o Congresso para avançar nas medidas legislativas essenciais para criar condições de atrair investimentos do setor privado interno e externo. Com a tendência de maior informalidade e pobreza na saída da pandemia, será inevitável, na área social, discutir como tornar permanente o programa de auxílio emergencial para dar proteção a quase 80 milhões de beneficiários. A gravidade da crise, que afetou a todos, exigirá menos atritos entre os poderes e mais agilidade e rapidez dos legisladores para discutir essas agendas ainda este ano.

Em vista do impacto da crise sobre a economia em todos os países, haverá o crescimento do papel do Estado como indutor do investimento público e privado. A exemplo do que ocorre nos EUA e na Europa, o governo central deverá aumentar seu gasto para estimular a recuperação da economia com impacto fiscal inevitável pela flexibilização de medidas de contenção fiscal, mas com políticas para o controle das contas públicas a médio prazo (âncora fiscal). No caso do Brasil, à luz das políticas liberais do governo, a ênfase está colocada na importância da participação do setor privado na fase de recuperação. O envolvimento do setor privado e de organismos financeiros internacionais, contudo, não será automático e dependerá de condições mínimas de segurança jurídica para o investimento, de prioridade em relação a projetos de concessão e obras públicas e de sinalização clara de transparência no trato com o governo.

A ausência de liderança e de uma clara visão estratégica de médio e longo prazo para a condução do processo de recuperação do país pode impedir que medidas duras

sejam tomadas para fazer o Brasil superar o impacto da crise. Não existe vácuo em política. Alguém terá de ocupar esse espaço.

O Grupo de Trabalho (GT), criado pelo Executivo e presidido pela Casa Civil, deveria ser o catalizador dos esforços visando a recuperação da economia e liderar, em nome do presidente da República, a efetiva coordenação entre representantes dos três poderes, dos órgãos reguladores e outros que interferem no processo administrativo.

As atividades desse grupo começaram a ser tratadas na famosa reunião ministerial agora tornada pública. Seu âmbito poderia ser ampliado e envolver, além do executivo, nos próximos três meses, outros segmentos da sociedade: congresso, economistas, empresários, trabalhadores e instituições técnicas especializadas. O ministério da Economia começa a traçar cenários e a fazer estimativas para o “*day after*”, que – se espera – devam estar articulados com o GT.

Será importante conseguir um consenso mínimo para agilizar a implementação de políticas e de medidas essenciais com o objetivo de retomar o crescimento, reduzir o desemprego e aperfeiçoar as funções do Estado.

Não se pode esperar uma adesão de todos ao programa que vier a ser aprovado pela radicalização das posições em vista da divisão política existente hoje. É sintomático – e desafio para outras forças políticas – que o PT tenha decidido engajar-se nessa discussão e dar início à formulação de projeto de retomada econômica, geração de empregos, reestruturação do Estado e da soberania nacional.

O bom senso aconselha que o interesse nacional, acima de partidos e ideologias, com visão de médio e longo prazo, deva ser a tônica das discussões.

Caso a situação política não permita avançar essa agenda, a alternativa será o aprofundamento da crise econômica, política e social com a paralisia do governo federal e dos estados e municípios, com alto custo para a população.

Nada é mais difícil de executar, mais duvidoso de ter êxito ou mais perigoso de manejar do que dar início a uma nova ordem de coisas, já ensinava Maquiavel. Essa lição de realismo deveria ser seguida hoje pelos formuladores de políticas em Brasília.

## CAPÍTULO 5

# COMÉRCIO EXTERIOR

### 5.1 INFRAESTRUTURA E COMÉRCIO EXTERIOR

A perda da competitividade da economia brasileira é um problema sistêmico e sua correção demandará um enorme esforço por parte do governo e do setor privado para recolocar o Brasil na rota do crescimento a níveis elevados e do aumento das exportações de produtos manufaturados.

O comércio exterior é uma das áreas mais afetadas pelos altos custos e ineficiências da economia. O Brasil possui sérias deficiências na infraestrutura de distribuição de bens e serviços. A densidade das malhas rodoviárias e ferroviárias está bem abaixo dos países desenvolvidos e até mesmo dos emergentes. Em avaliações qualitativas recentes em matéria de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, o país apresenta padrões mais desfavoráveis, se comparado com outros grupos de países.

As despesas de transporte, manutenção da frota e armazenagem representam uma fração relevante dos custos das indústrias e dos exportadores. As limitações na infraestrutura logística, como a saturação da capacidade e a precária conservação de grande parte das rodovias e vias de transporte urbano acarretam no Brasil custos bem superiores aos que são arcados por indústrias instaladas em países com melhor infraestrutura e distribuição. No estudo *Carga Extra na Indústria Brasileira*, realizado pelo Decomtec, da Fiesp, verificou-se que as deficiências de logística representam 1,8% do preço dos produtos industriais no Brasil.

Segundo a Carta de Infraestrutura, o setor público e o privado investiram R\$ 124,2 bilhões, ou 1,8% do PIB em 2018. Os investimentos concentram-se no setor rodoviário com 23,7% do total, sendo que as ferrovias recebem 5,3% e as hidrovias apenas 0,7 ou 0,01% do PIB.



A reação dos caminhoneiros ao aumento do preço dos combustíveis demonstrou a vulnerabilidade socioeconômica a que o Brasil está exposto ao concentrar mais de 60% da movimentação de cargas grandes no modal rodoviário. Segundo dados recentes, apenas 21% da produção brasileira de cargas é movimentada por ferrovias e 13% por hidrovias, sejam elas interiores ou de cabotagem.

Nos portos, como apontou a *The Economist*, nos anos recentes, a autoridade reguladora suspendeu a concessão de licenças para os terminais privados, exceto àqueles voltados principalmente para as cargas de seus proprietários. Por isso, durante a década em que o Brasil se tornou um dos maiores exportadores de commodities do mundo, os terminais graneleiros pouco se expandiram. O resultado é o congestionamento dos navios nos portos e a demora na carga e descarga.

Em fins de agosto, o Instituto de Engenharia e o Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice) promoveram encontro técnico sobre a importância das hidrovias para o Brasil. Foram discutidos o agronegócio e a logística de transporte, a hidrovia Tietê-Paraná, a integração sul-americana pelas hidrovias, o projeto da hidrovia amazônica no Peru e a Hidrovia Paraná-Paraguai.

No momento em que o governo atual busca abrir a economia e aumentar a competitividade dos produtos brasileiros para enfrentar a concorrência externa no mercado nacional e no esforço de abertura de novos mercados, torna-se urgente aumentar a participação do transporte fluvial pouco explorado, apesar dos 42 mil quilômetros de rios potencialmente navegáveis. Urge colocar em prática um plano que inclua, de forma integrada e equilibrada, hidrovias, cabotagem, rodovias e ferrovias.

São conhecidas as restrições orçamentárias do governo para projetos de infraestrutura. O modal que requer menos investimento e oferecerá maior retorno, pela redução dos custos, é o hidroviário. O transporte de produtos agrícolas e minérios por aquelas no Arco Norte e no sul com a Hidrovia Paraná-Paraguai aumentaria em curto prazo a competitividade da produção nacional.

Por ser um dos elementos negativos mais gritantes na formação do preço final dos bens exportados, é importante chamar a atenção para o fato de que o Brasil está deixando de ganhar devido à inépcia, a corrupção e a falta de gestão na infraestrutura de transporte. Segundo trabalho do Banco Mundial, o Brasil poderia exportar cerca de 30% a mais somente com a melhoria da logística de estradas, ferrovias, portos e aeroportos. Os custos dos transportes de bens primários e industriais nacionais para exportação são maiores do que as tarifas e o protecionismo.

A rentabilidade dos produtos de exportação está caindo de forma gradual e constante. Os produtos manufaturados foram os primeiros a perder mercado no exterior devido à baixa competitividade, como ocorreu, de forma significativa nos EUA e na América Latina, as duas únicas regiões que absorvem a maior parte de nossos produtos industrializados. Os produtos agrícolas, que vem sustentando o comércio exterior brasileiro nos últimos anos, começam a sofrer pela deficiência logística. O deficit de armazéns está sendo contornado pelos caminhões, em filas quilométricas nas vias de acesso aos portos para descarregar.

A matriz de transporte nacional deveria eliminar a distorção histórica que privilegia o transporte rodoviário. Além da prioridade que o atual governo atribuiu às ferrovias, apesar da baixa prioridade que o ministério da infraestrutura atribuiu às hidrovias, seria importante avançar em um plano de desenvolvimento que foque na melhoria e na manutenção da infraestrutura de navegação interior. Levando em conta a importância do Brasil no continente sul-americano e do mercado regional para produtos brasileiros, é primordial negociar um acordo fluvial amazônico e renegociar o atual acordo de transporte fluvial que rege a Hidrovia Paraná-Paraguai para torná-lo permanente, de modo a que se crie uma autoridade internacional que vise a segurança jurídica dos usuários e atraia investimentos para o desenvolvimento regional.

## **5.2 ESTRATÉGIA PARA O COMÉRCIO EXTERIOR**

Uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil para o período 2020-2030 com cinco eixos: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social, foi divulgada pelo governo Bolsonaro. Nos desafios e orientações de todos os eixos, em especial na área econômica, encontram-se declarações de intenção que terão forte impacto no futuro do comércio exterior.

Como subsídio para o exame dessas medidas, o Conselho de Comércio Exterior da Fiesp (Coscex) discutiu e elaborou uma estratégia para o comércio exterior, encaminhada pelo presidente da entidade à Brasília. Essa estratégia tem como objetivo a ampliação das exportações e importações, diversificar os mercados e os produtos exportáveis e permitir uma inserção competitiva dos produtos brasileiros nos fluxos mais dinâmicos do intercâmbio comercial.

Do ponto de vista da indústria, essa estratégia deveria estar baseada no tripé: reindustrialização, agenda de competitividade e abertura da economia via negociação de acordos comerciais, cujos principais aspectos poderiam ser assim resumidos:

A reindustrialização e a modernização industrial seria possibilitada pela implementação da atual agenda de reformas horizontais (mudança estrutural) e o aumento da produtividade que seria complementada com uma verdadeira política industrial que induza negócios estratégicos de alto impacto econômico e social, visando à geração de empregos e renda. Nesse sentido, caberia fortalecer mecanismos de apoio à indústria, como financiamento, compras governamentais e estímulos à produção e exportação de bens de média e alta tecnologia; definir como áreas prioritárias as indústrias de alto conteúdo tecnológico e inovadoras; identificar nichos de mercado para a nacionalização de produtos essenciais estratégicos na área da saúde e outros; identificação de áreas para criar cadeias de valor agregado na América do Sul a partir de interesses da indústria nacional; e apoio com políticas públicas à internacionalização da empresa nacional

A agenda de competitividade poderia ser levada adiante mediante ação política junto ao Executivo e o Legislativo para aprovação da reforma tributária, o fator mais importante para aumentar a competitividade da economia e das empresas nacionais.

Outras políticas, incluiriam a isonomia de tratamento entre produtos importados e nacionais; aprovação da reforma do Estado, com a desburocratização e a simplificação de regras e regulamentos a fim de facilitar os negócios (Portal único e OEA); fortalecimento de uma política de incentivos à inovação com estímulos a P&D junto à iniciativa privada (universidades e centros de pesquisa) e aos órgãos governamentais existentes em áreas estratégicas (mas não limitadas), como indústria 4.0, inteligência artificial e biotecnologia; incentivos à formação e capacitação de profissionais e dirigentes empresariais com a concessão de bolsas de estudo e estágios, no país e no exterior; licitação da tecnologia 5G ou autorização de redes particulares para acelerar o processo de modernização da indústria (4.0 – inteligência artificial, automação avançada); alinhamento de políticas internas, principalmente a ambiental, com a política de comércio exterior para evitar medidas restritivas contra produtos brasileiros; e medir os impactos sociais após a revisão completa dos tributos e outros projetos estratégicos ao nível federal (sustentabilidade).

A abertura da economia seria realizada via acordos comerciais, com a definição de uma política de negociação de acordos comerciais, com a participação do setor privado, com vistas a diversificar mercados e a pauta de produtos exportáveis e promover a ampliação de empresas exportadoras de modo a reduzir a concentração hoje existente. Deveria haver uma sincronização com a agenda de competitividade, cujo atraso em sua implementação justificaria certo grau de proteção à indústria pela elaboração de lista setorial limitada de produtos sensíveis que seriam liberalizados no final do processo ou ficariam em lista de exceção. Impõe-se a transparência nas negociações dos acordos e na defesa comercial contra medidas restritivas e protecionistas. Nesse contexto, caberia examinar, entre outras, uma reforma tarifária com a revisão da Tarifa Externa Comum do Mercosul, sob a ótica da escalada tarifária; a convocação de Conferência especial do Mercosul para examinar seu funcionamento e seus objetivos depois de 30 anos de sua criação, como previsto no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto; o exame junto ao Ministério da Economia e o Banco Central de mecanismos financeiros, como o Centro de *Clearing* com o Renmimbi na China o CCR na América Latina para facilitar a expansão das exportações brasileiras em um momento de crise no cenário externo; e rever o funcionamento e seus objetivos da Zona Franca de Manaus à luz de uma nova política para Amazônia, com ênfase para a biotecnologia e a bioeconomia.

Urge a discussão de uma estratégia com o setor privado para que o Brasil possa inserir-se plenamente nos fluxos dinâmicos das trocas internacionais.

Essa é a contribuição do Coscex da Fiesp.

### 5.3 VULNERABILIDADES DO BRASIL

A pandemia e agora o conflito entre a Rússia e a Ucrânia expuseram de forma dramática as vulnerabilidades de todos os países em áreas estratégicas. A dependência da China em muitos setores da cadeia produtiva fez com que os países desenvolvidos passassem a enfrentar essa questão com novas políticas industriais para reduzir

os riscos dessa situação. No caso do Brasil, a magnitude dos problemas, em especial, na economia (baixo crescimento, inflação, taxa de juros), na sociedade (desigualdade, aumento da pobreza, desemprego), na destruição da Amazônia e no isolamento e na perda de espaço do mundo, deixa para um longínquo segundo plano a questão das vulnerabilidades que perpassa diversos setores estratégicos para a segurança alimentar e a segurança nacional.

Vou limitar o tratamento dessa matéria a quatro aspectos: comércio exterior, áreas estratégicas, inovação e segurança cibernética.

O comércio exterior brasileiro está acima de meio trilhão de dólares. As exportações superam 100 bilhões de dólares, porém, com crescente vulnerabilidade. O agronegócio representou 43%. Desse total, mais de 70% das exportações estão representadas por dois produtos de proteína vegetal (soja e milho), 87,7% em valor concentrado no mercado chinês. O mercado asiático absorveu 46,4% com destaque para a China que representou 31,3%. Nos últimos cinco anos, mais de 90% da soja brasileira foi exportada para a China. Com a redução das compras de soja e carne pela China, nos meses recentes a participação chinesa registrou pequena redução. Essa dependência deixa o setor muito exposto às oscilações do comportamento da economia chinesa e das políticas do governo de Beijing (restrições sanitárias, autossuficiência, diversificação de fontes de suprimento, negociações com os EUA). Além disso, a precariedade da infraestrutura e a dependência externa dos defensivos agrícolas, somados às crescentes ameaças de restrições externas (lei do desmatamento na Europa) em função das políticas ambientais em relação aos ilícitos na Amazônia (desmatamento, queimadas e garimpo, inclusive em terras indígenas). Os consumidores e cadeias de supermercados externos já começaram a boicotar produtos brasileiros, como retaliação à política ambiental amazônica. Na indústria, pesquisas indicam que somente 10% das empresas podem ser consideradas 4.0, o que tem acarretado aumento das importações e perda de mercado externo nas manufaturas, gerando um déficit de mais de 110 milhões dólares. A indústria de transformação caiu de 28% do PIB em fins de 1980 para ao redor de 10% no ano passado e a participação das manufaturas nas exportações caiu de 59% em 2000 para 27% em 2021.

Quanto às vulnerabilidades em áreas estratégicas, podem ser lembradas, entre outras, a falta dos insumos na área da saúde para a fabricação de vacinas (IFA) e na agricultura, a de fertilizantes (mais de 80% dos fertilizantes são importados da Rússia e da Belarus), na alimentação, onde 60% do consumo doméstico de trigo depende de importação externa e desse total 85% proveniente de um único país, a Argentina, e na de semicondutores e terras raras, sem qualquer política até aqui para reduzir essa dependência externa. Na era do conhecimento, o atraso do Brasil na educação e na pesquisa e desenvolvimento se reflete em todas as áreas produtivas, com exceção do agronegócio que se mantém atualizado nos avanços tecnológicos no campo.

As transformações globais estão obrigando os países a atualizar sua política industrial. A China em 2017, com sua “*Made in China 2025*” deu prioridade a dez setores considerados estratégicos para evitar a dependência externa e industrializar-se de forma competitiva. Mais recentemente, a Alemanha e a França e parcialmente os EUA

adotaram políticas e incentivos para modernizar suas indústrias. Pronunciamentos, na semana passada, dos presidentes Biden e Macron indicaram uma mudança de política pela qual em vez de depender da cadeia produtiva estrangeira, EUA e França vão buscar uma autonomia soberana, aumentando a capacidade produtiva da economia em áreas estratégicas. No Brasil, tornou-se urgente a definição de uma estratégia entre o governo e o setor privado, para reindustrializar o parque nacional, que poderia ser acelerada pela introdução de redes privadas do 5G e dos novos instrumentos da Inteligência Artificial.

Por fim, na área cibernética, o Brasil é um dos cinco países mais visados por hackers. Instituições governamentais, como TSE e ministério da Saúde, foram atacados e paralisados em áreas sensíveis. Empresas privadas, desde bancos até cadeias de bens de consumo, também sofreram interferências externas. Claramente, o país não está preparado para responder a essa nova ameaça. Governo e empresas deveriam juntar esforços e recursos para melhorar a capacidade de defesa contra ataques à segurança e proteção de dados sensíveis e que, como se viu em outros países, podem afetar a infraestrutura de energia e de transporte das cidades.

Um país com mais de 213 milhões de habitantes e dimensões continentais não pode se dar ao luxo de ignorar essas e outras vulnerabilidades que poderão afetar seus interesses concretos, prejudicando seu desenvolvimento e segurança nacional.

## 5.4 UMA POLÍTICA NACIONAL PARA O TRIGO

Durante todo o ano de 2018, a Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitrigo) promoveu debates sobre a formulação de uma política nacional para o trigo, envolvendo governo, agências reguladoras, organismos internacionais, academia, sindicatos, entidades empresariais, parceiros potenciais e mídia. Foram ouvidos diferentes elos da cadeia produtiva, representando a produção, cooperativas, indústria, pesquisa, cerealistas, insumos, tradings e entidades representativas do segmento do trigo, com o objetivo de preparar uma proposta ao governo brasileiro que torne o Brasil cada vez mais competitivo no negócio trigo/farinha/derivados.

A indústria moageira do Brasil é o elo entre o campo e a indústria de transformação. E pela primeira vez, foi elaborada uma proposta de Política Nacional do Trigo. Ela chega levando em conta, em especial, as seguintes condições internas:

- Produção estagnada nas regiões tradicionais, plantio em novas áreas (norte do cerrado, Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul);
- Consumo estagnado de farinha, que, com a recuperação da economia, tenderá a crescer;
- Viabilização de novas variedades de sementes para novos produtos (a exemplo dos EUA);
- Desenvolvimento de variedades resistentes ao fungo Brusone e Giberela, pela Embrapa;

– Ênfase no aumento do fluxo de comércio exterior, sobretudo, no médio e longo prazos e no aumento das exportações e na redução da dependência externa.

Os alimentos à base de trigo, como pães, macarrão, biscoitos e bolos, estão presentes em 100% dos lares brasileiros e são fundamentais para a composição da cesta básica da população. A cadeia produtiva do setor gerou um volume de renda (PIB) para a sociedade brasileira de R\$ 25,3 bilhões, e nos últimos 12 meses o número de postos de trabalho na agroindústria apresentou um crescimento de 2,42% (cerca de mais 350 mil empregos) em relação ao período anterior. Isso nos mostra que as questões que envolvem o cereal, como inovação, importação, consumo, produção, segurança alimentar e sustentabilidade, por exemplo, merecem ser tratadas de forma diferente e prioritária e que precisamos aproveitar esse momento de mudança no cenário político nacional para propor caminhos que gerem valor para o setor e para toda a sociedade.

O trigo é o único grão em que a produção nacional não é suficiente para o abastecimento doméstico. Em 2018, os moinhos brasileiros processaram 12,1 milhões de tons de trigo, dos quais cerca de 55% é importado. A importação do produto está concentrada (aproximadamente 87%) no fornecimento da Argentina. EUA, Paraguai, Canadá, Uruguai e mais recentemente Rússia completam o quadro de exportadores. O Brasil exporta pequena quantidade do produto (de baixa qualidade) para alguns mercados asiáticos. Do ponto de vista da indústria, quanto mais oferta de trigo o mercado puder absorver, melhor. A competição deve ser estimulada.

O principal entrave para o crescimento do setor é a falta de políticas estratégicas para o desenvolvimento da cadeia produtiva do trigo, que se inicia com o fornecimento de insumos, passa pela produção agrícola nacional, pelos moinhos e pela indústria de transformação.

O objetivo central da proposta de uma Política Nacional do Trigo é o de aumentar a produção interna, reduzir a dependência do Brasil em área tão estratégica, possibilitar uma variedade maior de sementes, sempre preservando o livre mercado. A eventual autossuficiência não deve ser utilizada para fechamento do mercado, mas sim um fator para estimular a competição interna e aumentar a exportação do produto para o mercado internacional,

As sugestões apresentadas seguem uma linha moderna sintonizada com as mudanças que os mercados nacional e internacional vêm sofrendo. Têm foco na inovação, no crescimento da competitividade das empresas brasileiras e na qualidade dos produtos entregues a um consumidor cada vez mais exigente.

O documento está baseado em eixos estratégicos (ambiental legal, produção, ambiente de negócios, revisão dos incentivos fiscais, comércio internacional, logística e infraestrutura), discutidos e aprovados nas duas últimas edições (2017 e 2018) do Congresso Internacional do Trigo, promovido pela Abitrigo. Os referidos eixos são acompanhados de sugestões de políticas e medidas concretas discutidas nos encontros com a cadeia produtiva e órgãos técnicos, como a Embrapa.

Em um cenário econômico em que os investimentos do setor público e privado diminuem em decorrência do alto déficit nas contas públicas e do baixo crescimento

do PIB (Produto Interno Bruto) nos últimos anos, aliado ao alto nível de desemprego, torna-se fundamental o desenvolvimento de ações que tragam um crescimento sustentável de nosso mercado e proponham políticas estratégicas que valorizem nossos produtos e fortaleçam a agroindústria.

A proposta foi encaminhada oficialmente ao Ministério da Agricultura. Recentemente, reuni-me com a ministra da agricultura Teresa Cristina para examinar os principais objetivos e medidas em cada um dos eixos prioritários. A iniciativa da Abitrigo foi bem recebida. A ministra informou que os setores técnicos do ministério da Agricultura irão analisar o documento e disse estar entusiasmada com a perspectiva do aumento da produção doméstica, com a diversificação da área plantada e da variedade de sementes, a médio prazo, com a geração de emprego e aumento da renda no campo.

Caso a proposta venha a ser efetivamente implantada e uma política nacional do trigo venha a ser executada, o Brasil dará um grande passo para a modernização do setor e a segurança dos produtores, da indústria e de toda a cadeia produtiva.

## CAPÍTULO 6

# POLÍTICA EXTERNA

### 6.1 RETOMANDO O DIÁLOGO COM A ARGENTINA

O ministro do Exterior da Argentina, Fernando Solá, estará visitando o Brasil amanhã, no primeiro contato de alto nível depois da posse do presidente Alberto Fernandes.

Tudo indica que com essa visita começa a ser restabelecido o diálogo governamental direto entre os dois países, interrompido por declarações críticas do presidente Bolsonaro em relação ao candidato peronista antes das eleições e pelas respostas de Fernandes.

Como é normal entre países vizinhos, Brasil e Argentina passaram por muitos desencontros e crises ao longo de suas histórias. Agora, volta a tensão entre Brasília e Buenos Aires em decorrência de uma escalada retórica em função de divergências ideológicas entre um governo de direita, liberal na economia e conservador nos costumes, no Brasil, e um governo de centro esquerda na Argentina.

Nas relações comerciais, as preocupações de Brasília residem nas restrições protecionistas contra produtos brasileiros e quanto ao futuro do Mercosul e do Acordo com a União Europeia (UE). Recentemente, pela primeira vez, uma alta autoridade do governo brasileiro, o secretário de comércio exterior e assuntos internacionais, Marcos Troyjo – que está hoje em Buenos Aires dialogando diretamente – criticou o governo argentino depois da posse de Fernandes. Referindo-se a restrições ao comércio e à taxaçoão às exportações, Troyjo disse que o Brasil está com impaciência estratégica em relação à Argentina em virtude dos sinais negativos na política econômica. Quanto ao Mercosul, o secretário reiterou o interesse brasileiro na aprovação da redução da Ta-



rifa Externa Comum e do avanço nas negociações de acordos com o Canadá e outros países. “O Brasil não deseja andar em velocidade de comboio, onde a velocidade de todos é determinada pelo veículo mais lento”. Por isso, o lado brasileiro não descarta um Mercosul flex, no qual novos acordos comerciais possam ter velocidades diferentes de liberalização em cada sócio. O presidente Bolsonaro também se referiu criticamente à Argentina: “A gente torce para que a Argentina dê certo, mas sabemos pelo quadro político que está lá, que eles vão ter dificuldade pois fizeram a opção de eleger que os colocou na situação de desgraça em que se encontram”.

A retórica confrontacionista põe em risco, de um lado, o relacionamento político-diplomático e a cooperação econômico-comercial entre os dois parceiros e, de outro, o futuro do Mercosul e do Acordo com a UE.

O presidente Fernandez acaba de completar seu primeiro périplo europeu visitando a França, a Alemanha, a Itália, o Vaticano e a Espanha. Segundo se informa, nas conversas com os líderes europeus, o tema principal foi a renegociação da dívida com o FMI. O acordo comercial com a UE deve ter sido igualmente tratado. Apesar de declarações públicas contrárias, a disposição argentina de avançar o processo de ratificação do referido acordo vai ser testada quando de sua assinatura nos próximos meses. O governo brasileiro já sinalizou que poderá avançar com os demais sócios do Mercosul, se um dos países membros não der prioridade à implementação do acordo, o que criaria uma crise inédita para o processo de integração regional.

Interesses mais altos dos dois países aconselham uma mudança de atitude dos dois países.

A crise econômica na Argentina acarretou em 2019 uma redução sensível (35,6%) do comércio bilateral e foi um dos motivos para a queda do valor das exportações totais brasileiras, em especial, pela diminuição de cerca de 25% das vendas de automóveis para o mercado argentino. As restrições cambiais impuseram medidas protecionistas no comércio exterior que deveriam ser compreendidas pelo Brasil dentro de uma visão de colaboração recíproca de longo prazo. Pragmaticamente, o governo brasileiro poderia examinar fórmulas financeiras para tentar contorná-las e permitir a volta do fluxo normal bilateral. Por outro lado, o governo argentino não deveria bloquear a redução da Tarifa Externa Comum, proposta pelo Brasil, aceitaria a entrada em vigência do acordo de comércio na medida em que os Congressos do Mercosul o ratificarem e fortaleceria o Mercosul.

O determinismo geográfico da vizinhança é um fator que os dois governos não poderão deixar de levar em conta. O mercado brasileiro é fundamental para as exportações argentinas que ajudarão na recuperação da economia, junto com políticas econômicas voltadas para a estabilização e a retomada do crescimento. Para o setor privado brasileiro, o mercado argentino é importante, em especial, para a indústria automobilística e a linha branca.

As percepções distintas entre os dois países na área externa, em especial, em relação à Venezuela, à Cuba e ao processo de integração hemisférica (fim da CELAC e da UNASUL), passam a ser fatos de menor significância quando comparados com os

desafios comerciais a superar. Diferenças ideológicas não devem contaminar o relacionamento bilateral.

Como disse Saenz Peña, ao superar a grave crise no início do século passado, “tudo nos une e nada nos separa”. Que suas palavras nos sirvam agora de inspiração.

## 6.2 INTERESSE NACIONAL E INTERFERÊNCIA EXTERNA

Decisão sobre licitação de 5G não será fácil e País não deveria vetar nenhuma tecnologia por razões ideológicas

O governo brasileiro deverá em breve anunciar uma das decisões estratégicas mais importantes do atual mandato. Estava prevista para ocorrer em 2020 a licitação do uso da tecnologia de quinta geração para telefonia móvel que terá forte impacto sobre as pessoas e sobre as empresas. Não é uma decisão fácil.

Qual o problema? Aceitar ou não a utilização da tecnologia chinesa, mais avançada, mais barata, mas vetada pelos **EUA** no contexto da disputa com a **China**. Segundo se informa, o governo, seguindo informe político do **Itamaraty**, teria cedido a pressão do governo **Trump** e decidido impedir, por razões geopolíticas, a participação de empresa chinesa da licitação para a instalação dessa tecnologia no **Brasil**.

Com essa decisão, o Brasil estará perdendo tempo precioso.

Caso se confirme, essa decisão se choca com interesses nacionais concretos. Em primeiro lugar, vai obrigar as empresas de telecomunicações a trocar os equipamentos da empresa chinesa que há muitos anos são utilizados no serviço **3G** e **4G** pelo de outros fornecedores com um custo adicional e um atraso na entrada em funcionamento da nova tecnologia. Em segundo lugar, vai prejudicar a modernização da indústria nacional na saída da pandemia.

A modernização da indústria poderia ser acelerada com a utilização do **5G** pela velocidade do uso de dados, da internet das coisas e da robotização. O interesse das empresas é o de iniciar o mais rapidamente possível a utilização do 5G. Em terceiro lugar, o Brasil vai tomar partido em uma disputa entre os EUA e a China, que apenas se inicia e que deverá se estender por décadas pela hegemonia global no século XXI. Haverá certamente muitas outras disputas em que países, como o Brasil, deverão decidir sobre de que lado vão ficar. Não atende ao interesse nacional o Brasil tomar partido agora de um lado ou de outro. Em quarto lugar, vai acrescentar mais um elemento negativo no relacionamento com a China, o que poderá acarretar consequências no campo comercial, com eventual reflexo nas exportações do setor agrícola.

Nesse, como em todos os outros casos, a decisão deveria ser tomada segundo nossos próprios interesses e conveniências, acima de considerações ideológicas ou geopolíticas. Alguns países europeus (**Alemanha**, **França**, **Itália**) e a **Índia** decidiram não excluir nenhuma empresa e buscar as melhores condições de mercado. Setores sensíveis de governo, em especial de defesa, podem ser segregados, se for o caso. No

Brasil, o presidente **Bolsonaro**, o vice-presidente **Mourão** e o ministro da Ciência e Tecnologia, **Marcos Pontes**, tinham se manifestado a favor da livre concorrência, sem exclusão de nenhuma empresa na licitação que a Anatel deverá realizar. O novo ministro das Comunicações deverá seguir a posição do Itamaraty.

Com essa decisão, o Brasil estará perdendo tempo precioso. A licitação deverá ser adiada para 2021 com prejuízo para a indústria que só vai poder utilizar essa tecnologia em 2022 ou 2023.

### 6.3 UMA POLÍTICA EXTERNA PARA O MEIO AMBIENTE

A percepção externa negativa sobre o Brasil na questão ambiental e de mudança de clima tem como foco a Amazônia. Interesses concretos podem vir a ser afetados, em especial no agronegócio e no financiamento de projetos de infraestrutura, como indicam as manifestações empresariais da semana passada. A União Europeia abre investigação sobre critérios do acordo com o Mercosul.

O governo perdeu a batalha da comunicação. Não resta ao governo senão sair da defensiva e tomar uma atitude proativa de modo a restaurar a credibilidade externa e restabelecer a confiança nas políticas domésticas na Amazônia. Sob a coordenação da Vice-presidência, o governo deveria trabalhar com o Congresso e o setor privado para melhor responder ao desafio.

Mais do que uma campanha de relações públicas no exterior, com enorme custo e poucos resultados, impõe-se a mudança do eixo central da política externa. O interesse nacional aconselha o deslocamento da prioridade dos temas comerciais, como até aqui, para os do meio ambiente e mudança do clima, cujos principais elementos internos e externos são assinalados a seguir.

As transformações começam em casa. Além da mudança da retórica, é imperativo tomar as providências para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em particular:

- Voltar a aplicar com rigor, fiscalizando sua execução, medidas legais contra queimadas, desmatamento por madeireiros e garimpagem ilegais em áreas protegidas, como Unidades de Conservação e Terras Indígenas. E, para tanto, reforçar orçamento e o pessoal do Ibama, ICMBio e INPE;

- Reexaminar a tramitação e a aprovação de projetos de lei, medidas provisórias e decretos que se refiram à Amazônia, como o Projeto de Lei 191/2020, que pretende permitir a exploração mineral e hídrica em terras indígenas, e o Projeto de Lei 2.633/2020, que trata da regularização fundiária em imóveis da União; a Instrução Normativa 09/2020 da Funai sobre a ocupação por não nativos de território indígena em processo de demarcação;

- Implementação do Código Florestal (Cadastro Ambiental Rural para servir de guia para orientar os bancos na concessão de financiamentos aos produtores rurais);

- Fortalecer o Conselho da Amazônia para coordenar ações para a proteção da floresta e o desenvolvimento da região;

- Executar o Plano de Combate ao Desmatamento ilegal (2020-2023);
- Acelerar os estudos no âmbito do Ministério da Economia e do Banco Central para transformar o Brasil em um centro de negociação de carbono;
- Assegurar o cumprimento da Resolução 169 da OIT de proteção dos povos indígenas;
- Ratificar o Protocolo de Nagoya sobre recursos genéticos; e
- Elaboração de planos que prevejam a preservação, a proteção e o desenvolvimento sustentável da região, como a proposta de Bioeconomia e a Amazônia, entre outros.

No exterior, poderia ser exposta uma nova atitude para a preservação da floresta amazônica, para a proteção indígena e para contribuir para ampliar o uso de energia limpa, a promoção de investimento sustentável e redução das emissões de gás carbônico, por meio de ações bilaterais, nos fóruns internacionais e institutos financeiros, em especial:

- Negociar com a Noruega e a Alemanha o restabelecimento do Fundo da Amazônia, mostrando resultados efetivos na redução das queimadas e do desmatamento, além do restabelecimento da governança original;
- Apresentar uma relação dos compromissos assumidos pelo Brasil nos acordos mencionados no capítulo de desenvolvimento sustentável do acordo entre o Mercosul e a UE e, de forma transparente, o grau de seu compromisso;
- Discutir com os EUA a retomada do Principal Fórum Econômico sobre Energia e Clima, criado em 2009;
- Trabalhar com países europeus para revigorar a Coalisão de Elevada Ambição, discutida na COP25;
- Anunciar investimentos no sistema de energia de baixo carbono e em medidas favoráveis à mudança de clima;
- Propor a formação de uma coalizão internacional de organismos financeiros (Banco Mundial, FMI, Bancos regionais) públicos e instituições privadas dos EUA e da Europa;
- Apoiar a aprovação de tarifas sobre importação de países com política de clima inadequadas (*border adjustment mechanism*);
- Apoiar a negociação de acordo sobre comércio de bens ambientais (produtos que gerem energia renovável ou mais eficiência energética no âmbito da OMC);
- Implementar as normas expedidas pelo Banco Central de acordo com a Força Tarefa sobre a Divulgação Financeira Relacionada com Clima, criada em 2015, no âmbito do *Financial Stability Board* do G20;
- Acompanhar a execução da Política Ambiental Europeia (*European Green Deal*);
- Responder às avaliações e Recomendações da OCDE sobre a política ambiental no Brasil;

– Voltar a participar plenamente das discussões nas futuras COPs.

Levando em conta o déficit de credibilidade que existe hoje na percepção do exterior, o governo brasileiro poderia tomar a iniciativa de convidar observadores da ONU ou da OCDE para verificarem o grau de cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, como uma demonstração do interesse do governo na total transparência. Da mesma forma, o Congresso Nacional poderia convidar representantes do Parlamento Europeu para proceder a idêntica verificação.

Ou seria um sonho de noite de verão?

## 6.4 BRASIL E VENEZUELA: A QUEM POSSA INTERESSAR

No início de setembro, em reunião do BRICS, o Brasil exortou os governos da China, Rússia e Índia a encontrar uma saída para a Venezuela, cujo regime se tornou, segundo se afirmou, um foco de crime organizado, terrorismo, de tráfico de drogas e de ouro, além de não estar disposto a fornecer condições para eleições livres e justas. A solução demandada é a renúncia daqueles que atualmente detém o poder e sua concordância com a formação de um governo de união nacional.

Na semana passada, de passagem por Roraima, o secretário de Estado americano, Pompeo, com o Ministro Araújo, visitou acampamentos de refugiados venezuelanos em ato visando a favorecer a campanha de reeleição de Trump. O presidente da Câmara, Rodrigo Maia, com o apoio de ex-chanceleres, classificou a visita como “afrota à diplomacia brasileira”, tendo Araújo considerado os comentários como “infundados”, e que “só teme a parceria (com os EUA), quem teme a democracia”.

Sem ter rompido relações com Caracas, o Brasil fechou a embaixada e os consulados na Venezuela e pediu a retirada de todos os diplomatas venezuelanos, declarando-os *persona non gratae*. Suspendendo a Venezuela no Mercosul, pelo descumprimento da Cláusula Democrática, o intercâmbio com o Brasil se reduziu a iniciativas isoladas de empresas nacionais exportadoras de alimentos. O Brasil trata dos assuntos com a Venezuela através do Grupo de Lima, alinhando-se às ações do governo dos EUA em relação às sanções unilaterais contra o regime de Maduro. No dia 8 de agosto, o governo da Venezuela solicitou ajuda do governo brasileiro para o combate a pandemia, especialmente na área de fronteira com um permanente fluxo de refugiados para o Brasil. Sem resposta até agora, no final de agosto, o Pro-sul, órgão de coordenação sul-americana, se reuniu para tratar de ações conjuntas para combater a pandemia e aparentemente não houve comunicação pelo Brasil da carta recebida e as recomendações feitas ignoraram a situação na Venezuela e o apelo humanitário.

Os parceiros regionais, em especial Brasil, Colômbia e EUA, na prática, suspenderam suas relações com a Venezuela, em função da política de sanções econômicas contra o regime de Maduro. O vazio político e econômico criado abriu espaço para que países extrarregionais, como Rússia, China, Irã e Turquia, além de Cuba, se tornassem parceiros importantes da Venezuela. Nesse contexto, a exortação brasileira foi ignorada.

Os EUA, em março passado, apresentaram uma proposta para a transição política do governo na Venezuela. O plano, chamado “Quadro Democrático para a Venezuela”, incluía a retirada das sanções econômicas, caso Nicolás Maduro, e o presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, mandatário autoproclamado do país, abrissem mão do poder. O país passaria a ser governado por um conselho de 5 membros escolhido pela assembleia até o fim de 2020, quando seriam realizadas eleições presidenciais e parlamentares. De seu lado, os EUA retirariam restrições sobre membros do governo e a venda do petróleo venezuelano, principal fonte de renda externa. A proposta foi apoiada pelo Brasil, mas nasceu morta por ter sido apresentada pelos EUA, e foi rejeitada de imediato pelo governo de Caracas.

O Brasil tem interesses concretos a resguardar, como a proteção da longa fronteira, combater tráfico de armas, drogas e ouro, proteger a floresta amazônica, apoiar medidas para conter a pandemia e reduzir o número de refugiados, receber a dívida comercial e financeira e manter o fornecimento de energia venezuelana para o estado de Roraima. Os interesses brasileiros estariam melhor resguardados, se o relacionamento com a Venezuela não fosse delegado a um Grupo e a outros países do hemisfério ou extrarregionais.

Nenhum outro país estaria melhor posicionado para tomar a iniciativa de ressuscitar uma proposta semelhante à dos EUA do que o Brasil. Cabe ressaltar que nunca foi interrompido o relacionamento entre as Forças Armadas dos dois países. A última visita de alto nível à Venezuela foi no governo Temer, quando o Ministro da Defesa esteve duas vezes em território venezuelano para encontrar-se com sua contraparte para examinar a questão dos refugiados e do fornecimento continuado de energia para o Brasil. Longe dos holofotes, o canal militar privilegiado e preservado, talvez com a discreta ajuda de Cuba, poderia sondar a possibilidade de iniciar conversas visando a uma transição pacífica na política venezuelana.

É senso comum que, em qualquer negociação, além da representatividade dos interlocutores, sempre se deve evitar encurralar e deixar o interlocutor sem alternativa. Há que se oferecer uma saída para o outro lado. Os militares têm experiência nisso, pois, negociaram a transição democrática com o elemento mais importante, a anistia – que não consta na proposta norte-americana. Pela sua atuação histórica no processo de integração regional e sobretudo, no atual momento, pelos seus interesses concretos, o Brasil teria credibilidade para iniciar conversas nessa linha, via diplomacia militar. O governo seria insuspeito por tudo o que tem declarado a respeito do governo de Caracas, mas o interesse nacional estaria sendo colocado acima de ideologias e de alinhamentos.

## **6.5 OS NOVOS DESAFIOS GLOBAIS E O ITAMARATY**

O discurso do presidente Bolsonaro na ONU recoloca em pauta a função e as atribuições do Itamaraty. A competência e o conselho informado para responder aos desafios que o Brasil está enfrentando foram deixados de lado. O MRE perdeu o lugar que sempre teve como o principal auxiliar do presidente na formulação e execução da

política externa e de efetivo coordenador dos temas de interesse do Brasil na área externa.

O mundo atravessa um momento de grandes transformações na área política, econômica e social. A geopolítica e a geoeconomia, que foram se modificando na última década de 2010, vão passar por uma série de ajustes com a saída dos EUA do Afeganistão. Qual o lugar dos EUA no mundo? Como a China, a nova superpotência comercial, tecnológica e militar, evoluirá? Como se desenvolverá o novo polo dinâmico de crescimento econômico e de comércio exterior? Qual o impacto dos rápidos avanços tecnológicos (5G e Inteligência Artificial)? Como a preocupação global sobre meio ambiente e mudança de clima será traduzida em medidas comerciais restritivas? Como o acirramento na competição global entre China e EUA pela hegemonia política no século XXI afetará os países? Qual o efeito sobre a globalização do reordenamento produtivo, cadeias de produção, protecionismo, autonomia soberana, revolução energética, crise no multilateralismo? Como a regionalização afetará a geopolítica e a geoeconomia global (fortalecimento das potências regionais e dos acordos regionais)? Qual o futuro papel da América do Sul (continuará na periferia?). Quais os riscos criados pelas novas ameaças (terrorismo, ataques cibernéticos, guerra no espaço)?

O Brasil, nos últimos dois anos, não soube interpretar corretamente, segundo seus interesses, o sentido dessas mudanças. Qual será o lugar do Brasil nesse mundo que emerge? Como as grandes transformações econômica, comerciais, tecnológicas e geopolíticas e geoeconômicas poderão afetar o interesse nacional? Como o Brasil se posicionará no contexto hemisférico e regional? Como o Brasil deverá reagir com a ampliação da confrontação entre China e EUA? Como o Brasil poderá contribuir para o fortalecimento da governança global? Como ficarão as políticas em relação às negociações em fóruns multilaterais, (Brasil assume em 2023 lugar no CSNU)? Como implementar os objetivos estratégicos e os interesses do Brasil nas áreas que pretende ter influência, como na América do Sul, Antártica e o Oceano Atlântico até a costa ocidental da África, como definido na Política Nacional de Defesa (quais as implicações militares e políticas do oferecimento de parceria global com a OTAN).

Nossos interesses imediatos do ponto de vista da projeção externa incluem, em especial, a mudança da percepção externa negativa sobre o país, a volta do protagonismo nas negociações sobre meio ambiente e mudança de clima, com uma nova política em relação à proteção da Amazônia, a definição de uma política proativa para a América do Sul, o aperfeiçoamento da inteligência e da promoção no comércio exterior, a reativação da participação do Brasil nos organismos multilaterais (políticos e econômico-comerciais) e posição equidistante no confronto EUA-China, definindo, em cada caso, o interesse nacional acima de considerações ideológicas ou geopolíticas).

O Itamaraty – instituição de Estado, dedicada ao serviço dos interesses permanentes do País – terá de adequar a política externa aos novos desafios internos e externos com dinamismo e inovação. Para operar nesse novo cenário, o Itamaraty precisa mais uma vez renovar-se, pois nos últimos dois anos, deixou de gozar da unanimidade nacional, em função de interferências indevidas em seu trabalho analítico e em seus

processos decisórios. Internamente, terá de promover uma reforma estrutural para corrigir as distorções das mudanças ocorridas em 2019 e fortalecer com pessoal os Departamentos e Secretarias em Brasília e as embaixadas, onde se concentrarão muitos dos interesses comerciais brasileiros, como a Ásia, o Sudeste da Ásia, a América do Sul e os BRICS. A nova gestão à frente do MRE – que busca restabelecer a normalidade e as prioridades nas atividades da Casa – formalizou junto à presidência da ASEAN o interesse do Brasil em tornar-se parceiro de diálogo setorial desta Associação asiática, dado o grande interesse comercial para o agronegócio nacional. A criação de novos postos no exterior deveria estar subordinada a essas prioridades.

Os desafios que o Brasil terá de enfrentar nos próximos anos forçarão uma mudança de atitude dos funcionários diplomáticos e do governo como um todo para atender às demandas dos novos tempos. A presença mais ativa e visível do Itamaraty será importante para a recuperação de seu papel de coordenação nas matérias relacionadas com a área externa. Será imperativo dialogar com a academia e a sociedade civil em geral, e em especial abandonar posturas defensivas e tendências partidárias e ideológicas que contribuíram para a perda de sua influência e para o isolamento do Brasil em um mundo em crescente transformação.

A reconstrução do Itamaraty e da política externa deveria ser uma das prioridades para um novo governo em janeiro de 2023.

## **6.6 BRASIL VOLTA AO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU**

A partir de janeiro, no biênio 2022-2023, o Brasil voltará a ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Conselho de Segurança é formado por 15 países com direito a voto, cinco membros permanentes com poder de veto (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, China e Rússia) e dez não permanentes.

Será a 11ª vez que o país integrará, como membro temporário, o mais importante órgão responsável pela segurança coletiva internacional. A última vez foi no biênio 2010-2011. Nunca o Brasil ficou tanto tempo fora do CSNU. No governo do PT, pelo pouco interesse nos trabalhos da ONU, o Itamaraty não trabalhou para sua reeleição como um dos representantes da América Latina. O período de ausência do Brasil iria até 2033, não fossem as gestões do Itamaraty em 2018 para que Honduras trocasse sua vez com o Brasil, para permitir a volta antecipada para o próximo ano.

Segundo declarações do ministro Carlos França, em 2022 e 2023, o Brasil balizará sua participação no Conselho de Segurança por sete prioridades: Prevenir e Pacificar; Manutenção Eficiente da Paz; Resposta Humanitária e Promoção dos Direitos Humanos; Avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança; Coordenação com a Comissão de Consolidação da Paz; Articulação com Organizações Regionais; e Por um Conselho de Segurança Mais Representativo e Eficaz. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança, nos próximos dois anos, deverá seguir, em linhas gerais, as posições tradicionais defendidas pelo Itamaraty. Como não poderia deixar de ser, a defesa das



liberdades fundamentais, será defendida para a busca da paz, assentada sobre a democracia e a justiça. Para tanto, o Brasil deveria defender a mediação, a diplomacia preventiva e seu papel de construtor da paz. O Brasil deverá continuar a defender as operações de manutenção da paz e as missões políticas especiais da ONU, com mandatos que respaldem a interdependência entre segurança e desenvolvimento. Ao longo dos últimos 70 anos, o país participou de mais de 50 missões de paz, com mais de 55 mil militares e policiais. Exerceu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti por treze anos e o comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano por quase dez anos, além da participação na Missão da ONU para a Estabilização na República Democrática do Congo. O respeito aos Direitos Humanos deverá ser defendido para resguardar as liberdades individuais e as garantias fundamentais, em conflitos armados e pelo Conselho de Segurança na imposição de sanções e de outras medidas de apoio à paz e à segurança internacional. De conformidade com o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, criado em 2017, o Brasil promoverá a valorização da agenda de mulheres, crianças e idosos, na busca de paz e segurança, como aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz. O Brasil permanecerá como defensor da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz e deverá defender que a paz não significa simplesmente a ausência de conflitos armados, mas exige, igualmente, de forma estrutural, o respeito às liberdades fundamentais e à dignidade humana, inclusive a liberdade de expressão e a liberdade religiosa. Como presidente da Comissão de Consolidação da Paz, em 2014, o Brasil promoveu a participação de países em desenvolvimento e de organizações regionais e sub-regionais africanas nas atividades da Comissão e buscou o engajamento entre a PBC e o CSNU.

Assumindo um assento no CSNU, com a ONU politicamente esvaziada (as crises na Síria, no Iraque, na Crimeia não foram examinadas pela ONU), o Brasil poderá estimular as negociações sobre a reforma do conselho, para aumentar a sua legitimidade diante dos múltiplos e complexos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Na última Assembleia Geral da ONU, em setembro, os países do G4, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, defenderam a urgência da reforma do Conselho de Segurança por meio do aumento do número de assentos permanentes e não permanentes, para torná-lo “mais legítimo, eficaz e representativo, ao refletir a realidade do mundo contemporâneo, incluindo países em desenvolvimento e os principais contribuintes”. Os países do G4 são candidatos a uma cadeira permanente e vão trabalhar para o lançamento das negociações e de um documento único, que servirá de base para projeto de resolução.

Crises localizadas (como Rússia-Ucrânia) ou que possam ser geradas pela disputa entre EUA e China (como Mar do Sul da China e Taiwan), questões concretas (embarco a Cuba) e outras relacionadas com restrições financeiras (perda de voto pelo não pagamento), o meio ambiente, mudança de clima, democracia e direitos humanos, refugiados e, em especial, com a agenda de costumes, colocarão à prova a ação diplomática brasileira em sintonia com os princípios fundamentais da Carta da ONU. O grande desafio hoje do Itamaraty será o de conseguir manter as posições tradicionais da diplomacia brasileira para que, em algumas dessas prioridades, não haja uma drás-

tica reversão da política multilateral, caso haja mudança de governo com as eleições presidenciais em 2023.

## **6.7 ECLUSAS PARA ITAIPU**

A visita do presidente do Paraguai, Mario Abdo Benitez, ao Brasil, em novembro passado, abriu novas possibilidades de cooperação entre Assunção e Brasília, a partir de Itaipu, o maior empreendimento entre os dois países. Foi discutida a revisão do Anexo “C” do Tratado de Itaipu, que trata do preço, a comercialização e a disponibilidade da energia. Além de avançar na questão do preço da energia gerada pela binacional a partir de 2023, há um ponto sensível que está previsto em outro Anexo do Tratado de ITAIPU, o “B” (não o “C”), que é a construção de um sistema de Eclusas para permitir o fluxo de transporte fluvial sem interrupção pela hidrovía Paraná-Paraguai e que tem potencial para amalgamar um acordo de convergência entre os países. Em encontro bilateral de ontem na fronteira, os dois presidentes devem ter conversado sobre Itaipu.

O eixo das hidrovias dos Rio Paraguai e Paraná integra partes do Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai em torno de bacias hidrográficas Paraguai, Paraná e Uruguai, todos afluentes da grande bacia hidrográfica do Prata. A densidade populacional é baixa (29 hab./km<sup>2</sup>), exceto para os departamentos de Assunção e Central no Paraguai. Com 20% da superfície da América do Sul (4.036.541 km<sup>2</sup>), com mais de 30% do PIB, essa região é a segunda maior no Cone Sul e a terceira com mais população (cerca de 29% do total do continente). O Rio Paraná é o mais importante da Bacia do Prata, não só pelo seu grande potencial hidrelétrico, mas pelos seus 2.800 km de extensão quase inteiramente navegáveis. A principal interrupção é onde está localizada a Usina Hidrelétrica de ITAIPU e a execução de um sistema de eclusas nas vias de navegação nesse local possibilitará sua completa navegabilidade, tornando viável inclusive a interligação das hidrovias Tietê-Paraná e Paraná-Prata.

A construção do sistema de eclusas e a ampliação de portos, águas acima e abaixo do reservatório de ITAIPU, associado com sistemas de transbordo de contêineres e cargas de grão sólido e líquido de transporte fluvial até caminhões de carga e vice-versa, conectados por uma estrada pavimentada de grande capacidade de carga e ferrovias, será um conjunto dos empreendimentos (Transposição + Polo Intermodal + Ferrovia) que, por efeito sinérgico, trará para cada unidade um benefício que certamente superará o ganho estimado, se fosse adotado somente um modal. Os benefícios são evidentes para a economia como um todo, e permitirão alcançar três objetivos: o desenvolvimento do transporte ferroviário e hidroviário interior com significativo aumento do transporte de produtos agrícolas e minerais); oferta através de concentração (economias de escalas e sinergias), de melhores serviços logísticos em termos de eficácia/eficiência com expressiva redução do custo do transporte de cargas) melhor utilização do uso do território excluindo áreas urbanas com utilizações impróprias ou de elevado impacto ambiental, como aquelas ligadas a transporte de cargas, concentrando-os em âmbitos externos apropriados.

Em vista da revisão do Anexo “C” do Tratado de ITAIPU em 2023, quando o pagamento da dívida estará integralmente amortizado, a empresa binacional estaria em condições de absorver o custo extra da construção das eclusas, que poderia operar a preço de custo ou próximo dele, com impacto muito reduzido sobre a tarifa.

Esses elementos econômicos e comerciais deveriam servir de estímulo para o aproveitamento das potencialidades hidroviárias sul-americanas. Mas não é tudo. Soma-se a isso, a possibilidade de mitigar uma das maiores preocupações da humanidade, a emissão de gases poluentes e geradores de efeito estufa (GEE), que são considerados por diversos estudos como responsáveis pelo avanço do aquecimento global e, por isso, atualmente representando alta relevância nos acordos internacionais que preveem o avanço na regulamentação da redução dos GEE, inclusive, já estipulando a redução compulsória destas emissões. Um eventual incremento da participação do modal hidroviário na matriz de transportes poderia capturar benefícios para o meio ambiente: redução de acidentes rodoviários, redução da emissão de gases poluentes e redução do consumo de combustível. Segundo publicações técnicas, o modal rodoviário é o responsável pela maior taxa de emissão de CO<sup>2</sup>, com 116 kg de CO<sup>2</sup> emitidos para cada 1.000 TKU movimentado. Por outro lado, assumindo a possibilidade de uma maior participação do modal hidroviário na matriz de transportes, as emissões de CO<sup>2</sup> podem ser altamente representativas de redução, trazendo a possibilidade de uma monetização desta redução de emissão de gases considerando o mercado de crédito de carbono, além, naturalmente, de contribuir para o principal, a melhoria do equilíbrio do clima.

Para facilitar a captação de investimentos para o desenvolvimento regional ao longo dos rios e melhorar a governabilidade deveria ser também examinada a criação de uma autoridade internacional para a Hidrovia, nos moldes da existente no Danúbio e no Ródano, na Europa.

A construção das Eclusas, prevista no Tratado original de Itaipu, poderá transformar os eixos das Hidrovias Paraná-Paraguai no projeto síntese da integração regional.

## 6.8 A MULHER NO ITAMARATY

As dificuldades e os avanços relacionados com a participação da mulher na Diplomacia brasileira podem ser melhor entendidos se colocados no contexto da luta histórica pela igualdade de gênero e raça em nosso país.

Por essa ótica, pode-se observar a tendência à presença crescente de mulheres em todas as áreas de acordo com as mudanças nas leis aprovadas em cada momento histórico. No Código Civil de 1916, refletindo um pensamento patriarcal e machista, as mulheres (e, aliás, os silvícolas) eram consideradas como relativamente incapazes, porque não poderiam agir com autonomia, nem perante a sociedade, nem em sua família. Com o passar dos anos, movimentos feministas asseguraram direitos e igualdade de tratamento em relação aos homens. Foram surgindo legisla-

ções específicas, como a lei que deu o direito de voto à mulher em 1932, o Estatuto da Mulher Casada e o Código Eleitoral de 1977 e a Constituição de 1988, que, no artigo 5º parágrafo I, consagrou a ideia de igualdade de direitos e obrigações entre homens e mulheres. Já o Código Civil de 2002, reconheceu a isonomia de gêneros e consagrou uma posição independente à mulher. Sua submissão com relação ao homem desapareceu no âmbito legal e houve notória mudança na situação da mulher na sociedade. Empecilhos e preconceitos quanto à sua atuação em diferentes domínios, em particular no que se refere ao mercado de trabalho (diferença salarial) e falta de reconhecimento de suas contribuições no mundo político e corporativo persistiram.

Não se pode ignorar esse pano de fundo no caso da Diplomacia, das FFAA (Forças Armadas) e de outras áreas do setor público, nas quais, como se vê, exceto pela isonomia salarial, ainda estão por valer plenamente os princípios constitucionais.

Há 102 anos a primeira mulher foi admitida na carreira diplomática com seus direitos limitados, segundo a legislação da época. Só em 1988, a primeira mulher negra conseguiu entrar no Itamaraty. A reforma de 1931 ao incorporar a mulher ao Corpo Consular, mas não ao Corpo Diplomático e a de 1938, ao proibir totalmente a entrada de mulheres no Itamaraty, embora preservando o direito das que já estavam na carreira as discriminou ainda mais. Essa legislação foi na contramão da tendência de igualdade de gêneros que se intensificara em 1932 com a conquista do sufrágio feminino. Nem a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, conseguiu modificar essas restrições. Nesse mesmo ano, o Brasil subscreveu a Carta das Nações Unidas e, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirmaram a necessidade do respeito às liberdades individuais e à igualdade de oportunidades sem distinção de raça, sexo, língua e religião. Somente na reforma do Itamaraty de 1953, foi a proibição de ingresso de mulheres eliminada, embora ainda com limitações.

A partir daí, a ação política firme e corajosa de mulheres diplomatas tem ido no sentido de buscar assegurar seus direitos e garantir isonomia de tratamento em temas afetos a questões da família – como direito ao trabalho quando acompanhando cônjuge também profissional – e a questões institucionais e de ascensão funcional, como designação para chefias e promoções com critérios nítidos para aferição de mérito.

O diagnóstico é claro. A carreira diplomática é essencialmente competitiva, por cargos e pela progressão profissional, como ocorre em todos os países. Um grupo reduzido de diplomatas (1.501, sendo 23% de mulheres) compete por um número reduzido de cargos no Brasil e no exterior. As principais funções de direção no Brasil e nas embaixadas mais importantes seguem sendo ocupadas por homens, dificultando o acesso às oportunidades de maior visibilidade e prestígio profissional daí decorrentes. Talvez por isso, deva-se reconhecer que o número de mulheres que se inscrevem no concurso para o Instituto Rio Branco é proporcionalmente menor (40%) do que o de homens, mesmo sendo elas maioria nos cursos universitários e em outras carreiras de estado. A consequência natural da reduzida procura é o baixo número (28%) de mulheres que entram anualmente para a carreira diplomática.

Para romper esse círculo vicioso, faz-se necessário um aperfeiçoamento das atuais regras de ingresso, lotação e promoção. Na medida em que elas possam se sentir atraídas para a Diplomacia, em que passem a ocupar um maior número de cargos de chefia e participem nas múltiplas comissões que determinam os fluxos funcionais, haverá, certamente, efetivos avanços.

Mas talvez haja mais uma explicação não menos importante para o reduzido protagonismo de mulheres na Diplomacia brasileira e sua sub-representação em funções de maior visibilidade: o fator político e as conexões e articulações fora da Casa. Nos países onde ocupam cargos elevados, as mulheres mantêm ligações no campo político-partidário que as colocam em posição de igualdade para uma leal concorrência com seus pares.

Com peso específico menor na Diplomacia do que na sociedade, as mulheres diplomatas legitimamente pleiteiam mudanças. Em benefício do Brasil e do Itamaraty, espera-se um compromisso político de alto nível para uma melhor distribuição de poder e de prestígio para corrigir a situação atual. Quem sabe, na eleição presidencial?

## 6.9 O BRASIL E A OCDE: UM LONGO CAMINHO

O Brasil, junto com mais cinco países, recebeu resposta positiva do diretor-geral da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ao pedido formulado em 2017 de ingresso na organização, com a informação de que cada um deles, deverá concordar com os termos, condições e processos para a adesão. No mesmo dia, o Itamaraty preparou resposta assinada pelo presidente Bolsonaro, notando que, sem qualquer hesitação, poderia garantir que o Brasil está pronto para iniciar o processo de adesão à OCDE. Na carta, o presidente afirma que “o Brasil está alinhado às prioridades dos países-membros no tocante ao comércio e investimento, à governança política e nos esforços efetivos para a proteção ao meio ambiente e ação positiva na mudança de clima”.

É importante entender como se desenrolará todo o processo. Depois de quatro anos, superada a resistência dos EUA em permitir o aumento dos atuais 38 membros, começará longo processo de negociação. Será preparado roteiro pela OCDE refletindo os avanços nos últimos quatro anos e serão criados 20 comitês para analisar a consistência das visões, das políticas e das ações em relação à regulamentação e aos princípios e às prioridades da organização. Não se trata de uma negociação, no sentido de que cada lado cede um pouco para se conseguir um consenso. Nas tratativas, os países-membros examinarão como os países que demandam o ingresso se adaptaram ou se adaptarão às regras existentes na organização. Em outras palavras, a OCDE não se ajustará aos países, mas os países terão de se adaptar à OCDE, com prazos para ajustes e exceções definidas de comum acordo. Tudo isso, sem prazo para terminar. A palavra final será dos países membros, que decidirão pela adesão por unanimidade.

A crise internacional desencadeada pela invasão da Ucrânia pela Rússia poderá ter impacto sobre essas negociações, não só pelas incertezas e imprevisibilidade do cená-

rio internacional, mas também pela atitude do governo brasileiro no tocante ao desenvolvimento e à evolução desses acontecimentos.

No início dos anos 1990, por iniciativa do Itamaraty, conjuntamente com outros órgãos governamentais e instituições privadas, o Brasil partiu acertadamente para uma aproximação gradual com a OCDE.

O Brasil nunca havia procurado uma adesão formal à OCDE, que dependeria de reformas e da defesa de interesses nacionais à luz do conjunto de regras da organização. A estratégia inicial de aproximação visou à participação nos trabalhos da OCDE como mais um instrumento para apoiar o desenvolvimento do País: modernizar a economia, fortalecer os mecanismos de regulação, aprimorar as políticas públicas e promover reformas estruturais e institucionais. O nosso engajamento na OCDE serviria para enriquecer os processos de reflexão e de formulação de políticas. Permitiria colher lições de experiências de 34 países que, em conjunto, somam cerca da metade da corrente de comércio do Brasil, a maioria esmagadora dos investimentos diretos estrangeiros no País, e da capacitação dos nossos cientistas e engenheiros em pesquisa, doutorado e pós-doutorado no exterior.

Em contraste com outros organismos econômicos (como Bird, FMI, OIT e OMC), a OCDE tem um escopo temático mais abrangente. Reúne capacidade para integrar diferentes perspectivas. Atua em várias frentes do G20, tais como: monitorar medidas restritivas do comércio e dos investimentos internacionais; combater a corrupção e outros ilícitos transnacionais; aprimorar a governança corporativa e a responsabilidade social das empresas; revisar as regras internacionais de tributação contra a erosão fiscal; compreender as relações entre emprego e comércio e o papel das cadeias globais de valor; identificar políticas e reformas estruturais para revigorar o crescimento de cada país de modo sustentado e equilibrado.

### **Comunidade internacional defende que OCDE corrija deficiências**

O reconhecimento do papel da OCDE na construção da ordem econômica internacional não pode ser passivo, mas ativo e crítico. Deveria estimular a organização a reconciliar interesses e objetivos de países desenvolvidos e em desenvolvimento – uma missão implícita nos mandatos que lhe atribui o G20. Cabe ao Brasil, membro desse grupo e tradicional advogado do desenvolvimento, ser um dos líderes nesse processo. Como outras organizações econômicas internacionais, a OCDE não logrou antecipar a crise financeira internacional iniciada em 2008 nos EUA, tampouco denunciar convincentemente desequilíbrios – mesmo entre países membros. Ao Brasil e à comunidade internacional interessa que a OCDE corrija deficiências em análises e prescrições, feitas individual ou coletivamente, para países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A OCDE nos últimos anos procurou uma aproximação política com os países do BRICS, visando a sua eventual integração. As conversas com a Rússia foram suspensas em 2014 quando da anexação da Crimeia. Da integração dos países do BRICS dependerão não só o alcance e a credibilidade dos seus trabalhos, mas também a superação de seu déficit de representatividade. São essenciais todas essas condições

para que a OCDE continue a desempenhar papel influente e global. Por essa razão, a OCDE já vem incluindo os BRICS sistematicamente em todos os seus principais estudos e relatórios. Ademais, faculta a estes participar virtualmente de todos os 200 comitês e organismos da OCDE, dedicados a distintos setores e temas.

De sua parte, o Brasil, como outros BRICS, participa, em diferentes modalidades, desses comitês e organismos. Essa presença é, porém, ainda discreta, sem que o País exerça a influência correspondente ao seu peso internacional dentro da OCDE, exceto em alguns poucos foros – como, por exemplo, o encarregado do programa internacional de testes de educação (Pisa).

Tanto diante da internacionalização da economia, como para a consecução dos objetivos de desenvolvimento do País, são três as vantagens para o Brasil numa eventual adesão à OCDE:

1. comparar políticas econômicas e públicas aplicadas por países, muitos dos quais mais desenvolvidos, e aperfeiçoarmos práticas, por exemplo, em matéria de eficiência de políticas econômicas em prol do crescimento, de desenvolvimento da capacitação em C&T e da inovação industrial, de aprimoramento das políticas nas áreas de educação, saúde e inclusão social em geral;

2. influenciar, com base em nossa experiência e nossos interesses, inclusive como País em desenvolvimento, a concepção de estatísticas internacionais, bem como a identificação e a difusão de “boas práticas” de políticas econômicas públicas;

3. participar ativamente – e não reativamente – da definição de parâmetros e regras internacionais que, inicialmente aplicadas pelos países-membros, acabam tornando-se elementos centrais em negociações multilaterais, (inter-)regionais e mesmo bilaterais, por exemplo nas áreas de tributação, comércio, investimentos, agricultura, finanças (inclusive créditos e garantias à exportação), propriedade intelectual, energia e mudança do clima.

O Brasil, assim, nos últimos governos, tem demonstrado seu compromisso em trabalhar em estreita colaboração com a OCDE. Além de participar de mais de 30 comitês (o primeiro – do aço – a partir de 1994, quando como subsecretário econômico do Itamaraty, tive de convencer muita gente contra), o País já é parte de 103, dos atuais 251 instrumentos da OCDE. O processo, contudo, não será fácil porque vai além das afirmações positivas mencionadas na carta de Bolsonaro.

### **OCDE reconhece que o Brasil vem introduzindo reformas**

O Brasil tem a nona pior performance em termos de práticas regulatórias e de liberalização no setor de serviços entre 50 países, no “Índice de restrições no comércio de serviços (SRTI, em Inglês)” de 2021, publicado pela OCDE. Esse fato tem importância no contexto atual, em que o Brasil, em breve, começará a negociação para aderir à entidade que recomenda liberalização comercial como um de seus pilares. Os índices de restrições em serviços no Brasil diminuíram ligeiramente em relação a 2020. O Brasil ficou em 41ª posição entre 50 agora, comparado a 40ª entre 48 países no ano anterior. O nível de restrição no Brasil, contudo, continua acima da média da OCDE

e é relativamente alto em comparação a todos os países da amostra, conforme a entidade.

Segundo informação da OCDE, o resultado de 2021 se deve, em parte, às regulamentações de toda a economia, incluindo a necessidade de aprovação específica do governo federal para estabelecer uma filial estrangeira no país, testes do mercado de trabalho que restringem a circulação de pessoas e a exigência de que, pelo menos, dois terços da força de trabalho de uma empresa brasileira seja composta de nacionais. As principais restrições são aplicadas a setores-chave de serviços estratégicos, como serviços de correio, bancos comerciais e filmes. Foi ressaltado que a admissão de participantes estrangeiros no setor bancário está sujeita à aprovação prévia das autoridades brasileiras com base em acordos internacionais, reciprocidade ou interesse nacional, e a prestação de serviços bancários transfronteiriços não é permitida. No setor de serviços de correio, enquanto serviços de entrega expressa operam em forma de livre competição, os serviços transfronteiriços sofrem com a ausência de processamento aduaneiro antes da chegada. O informe da OCDE aponta também a existência de cotas de filmes e conteúdo doméstico no setor de cinema.

A OCDE reconhece que o Brasil vem introduzindo reformas nos últimos anos, contribuindo para facilitar as condições de comércio e investimento em diversos setores, como a que ocorreu em 2021, com a reforma na organização do Banco Central do Brasil, que se tornou autônomo. A OCDE estima que se o Brasil implementasse reformas que reduzissem a distância dos países com melhor desempenho, em cada setor, os custos de importação de serviços no País poderiam ser reduzidos entre 11% e 26% – mais do que na média mundial. O ambiente regulatório global em serviços mostrou sinais de liberalização em 2021. Os países com melhor performance em termos de práticas regulatórias e de liberalização no ano inclui República Checa, Japão e Chile. Na outra ponta, a Índia e a Rússia estão em pior posição que o Brasil.

### **Carta de Bolsonaro não faz referência a ações anticorrupção**

Para mostrar as contradições e dificuldades que terão de ser enfrentados nos entendimentos, vou comentar dois itens da carta de Bolsonaro. No primeiro deles, notei a ausência de qualquer referência a ações anticorrupção, apesar da existência de grupo para acompanhar as ações anticorrupção no Brasil. Por curiosa coincidência, no mesmo dia da resposta do diretor-geral da OCDE, a Transparência Internacional divulgou seu Index sobre a percepção da corrupção no setor público, no qual se vê o Brasil caindo algumas posições.

O segundo deles é a questão do meio ambiente, na qual o presidente ressalta “o compromisso do governo com as metas do Acordo de Paris, e o apoio, na recente COP26, à meta de zerar as emissões globais de gases do efeito estufa até 2050 por meio de reduções de emissões possibilitadas por investimentos públicos e privados. Nesse contexto, Bolsonaro afirma “estar comprometido em adotar e implementar completamente políticas públicas em linha com suas metas climáticas, tomando ações efetivas, incluindo trabalhar coletivamente para parar e reverter perda florestal e degradação do solo até 2030 enquanto entrega desenvolvimento sustentável e promove uma trans-



formação rural inclusiva”, como previsto na Declaração de Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, do qual o Brasil é signatário.

Como é de conhecimento público, não é o que está ocorrendo na prática, pois continuam, sem repressão, os ilícitos na Amazônia, com queimadas, desmatamento e uma intensa atividade de garimpo, inclusive nas terras indígenas. Por isso, o Brasil pode ser impedido de entrar na OCDE, como disse o presidente francês Emmanuel Macron. Por curiosa coincidência, no mesmo dia da resposta presidencial, Bolsonaro anunciou cortes de recursos na área ambiental nos vetos à lei orçamentária de 2022, com forte impacto no controle de incêndios florestais pelo Ibama e na conservação e uso sustentável da biodiversidade e patrimônio genético pelo Ministério de Meio Ambiente.

A secretária do Tesouro dos EUA, Janet L. Yellen, sinalizou a importância de iniciativas para a proteção da Amazônia ao conversar com o ministro da Economia, Paulo Guedes, sobre a negociação para entrada do país na OCDE. O Departamento do Tesouro divulgou em Washington uma curta nota sobre a conversa telefônica, na qual relata que Yellen expressou a Guedes o apoio dos EUA “à decisão da OCDE de convidar o Brasil a iniciar formalmente o processo de adesão”. A nota acrescenta que a secretária “discutiu a importância de iniciativas, incluindo soluções baseadas no mercado, para enfrentar os desafios do Brasil na proteção da Bacia Amazônica”. Yellen “observou que aguarda com expectativa a continuação da cooperação bilateral sobre mudanças climáticas e infraestrutura”, conforme o comunicado. A menção a soluções de mercado na proteção da Amazônia refere-se ao mercado de carbono e ao desenvolvimento de instrumentos para atrair fundos institucionais e investidores privados.

O início das conversações sobre o ingresso do Brasil na OCDE não é “o reconhecimento de um grande país”, mas o ponto de partida de um projeto de país e da definição do lugar do Brasil no mundo. Que País queremos? Quais as perspectivas para os próximos anos? Como o Brasil, país continental, que já foi uma das dez maiores economias do mundo, potência ambiental e agrícola, vai atuar em um cenário global em constante transformação?

O tema da adesão à OCDE não poderá ser ignorado nos debates para a próxima eleição presidencial, justamente pelas contradições existentes e porque ele vai apontar para o rumo que a sociedade brasileira quer seguir. O PT sempre ficou contra o ingresso do Brasil na OCDE, por não ver vantagem e ser contra nossa soberania. Lula, que recusou em 2007 convite para o ingresso, vai manter essa posição ou vai aceitar a entrada do Brasil com todas as mudanças necessárias, muitas das quais seu partido ficou contra? Bolsonaro se reeleito, vai mudar a política ambiental em relação à Amazônia? Como ficará a luta contra corrupção? O resultado das eleições será aceito sem contestação?

Como dizia o filósofo, o difícil não é fácil.n

## **6.10 A POLÍTICA EXTERNA DE UM BRASIL INDEPENDENTE**

A ideia dessa reflexão é a de procurar mostrar como a política externa teve um papel de relevo na ação do Brasil a partir de sua independência. Por me faltar qualificação específica, não procuro traçar a história da política externa desde o Grito do Ipiranga, mas buscarei fazer uma interpretação política da influência da diplomacia no encaminhamento de decisões e nas iniciativas definidoras para o país nas diversas fases do período do Império e da República, nos dois séculos do Brasil independente.

A rigor, não podem deixar de ser mencionados dois momentos ainda do período colonial em que a política externa teve uma influência direta da conformação territorial do Brasil. O Tratado de Tordesilhas de 1496 deu a forma e o tamanho inicial do país mesmo antes da chegada dos portugueses e o Tratado de Madri, 1750, onde a atuação de Alexandre de Gusmão, influente político nascido em Santos, servindo ao Rei D. João V de Portugal, foi decisiva para estabelecer, em linhas gerais, o contorno do Brasil na época colonial. Muito antes de sua independência, o Brasil já se beneficiava da política externa da potência colonizadora, antecedendo o papel que a diplomacia iria exercer nos acontecimentos nacionais a partir de 1822.

Poucos países podem mostrar como a política externa foi um fator essencial para os rumos de seu lugar no mundo, e mesmo de suas políticas econômicas e sociais, desde o momento em que, libertos do poder colonizador, assumem ou pretendem assumir a condução de seu próprio destino. Nesse contexto, pode-se notar que na independência dos demais países da América Latina e dos países da África não aparece nenhum exemplo em que a diplomacia foi um fator importante na sua evolução como país soberano.

Nos 200 anos do Brasil independente, para tornar mais fácil e mais objetiva a análise, vou dividir o transcurso histórico do país em dois momentos, o Império e a República, com suas diferentes fases e questões. Nessas duas etapas da história do Brasil emergem duas figuras políticas que tiveram um papel de grande relevo para a discussão e a resolução de grandes desafios para o país: José Bonifácio de Andrada e Silva e José Maria da Silva Paranhos Junior, o Barão do Rio Branco.

A Independência do Brasil de Portugal, foi resultado não de uma luta nacionalista, que existia nos principais centros por razões diferentes e teve seu papel, mas de disputa em Portugal onde as Cortes (parlamento) em disputa com Dom João VI, monarca reinante, pressionavam seu filho, Dom Pedro I, o Príncipe Regente na Colônia sul-americana, a voltar para a Europa e assumir o trono. Havendo discutido com seu pai o destino do Brasil e praticamente acertado com Dom João VI que o melhor caminho seria a independência da colônia, ao receber o comando das Cortes de Lisboa para voltar a Portugal, Dom Pedro I, às margens do Ipiranga, toma a decisão de declarar a independência de Portugal, criando um novo país.

Desde a elevação do Brasil a Reino e depois da Independência, as Cortes de Lisboa, em choque com Dom João VI, não cessaram de criar problemas externos ao Brasil. À França ofereciam a margem esquerda do Rio Amazonas em troca de tropas; a renovação do Tratado de comércio com a Grã-Bretanha em troca da garantia de manutenção

do sistema colonial no Brasil; o abandono de Montevideú à Espanha. Estavam também planejando ocupar Santa Catarina e estimular revoluções nas províncias do Norte, com apelo à rebelião de escravos.

A partir da Independência, começa a ação da política externa como um fator fundamental para os rumos que o Brasil iria tomar e consolida-se a influência de José Bonifácio de Andrada e Silva, último Secretário de Estado de Negócios Estrangeiros da Colônia, torna-se o primeiro Secretário de Negócios Estrangeiros no novo país.

O reconhecimento do Brasil como país independente, a integridade territorial, a afirmação de sua soberania e a formulação dos princípios básicos da política externa independente de Portugal foram alguns aspectos iniciais da ação internacional do novo país. Havia a tentativa de organização de forças unidas de Portugal e Espanha para submeter o Brasil, se possível, com o apoio da Grã-Bretanha. Como contramedida, foram feitas gestões junto ao governo de Buenos Aires, nas Províncias Unidas, renovando a proposta brasileira de formação de uma “federação, apesar das diferenças em relação à província Cisplatina, para enfrentar a ameaça europeia. Ao mesmo tempo, fica evidente a visão americanista pela apresentação de proposta de ação conjunta com os EUA contra a Europa, antes do enunciado da Doutrina apresentada por James Monroe em dezembro de 1823.

Desde o início, os formuladores da política externa viam o Brasil como uma “potência transatlântica que não poderia aceitar subordinação aos interesses de potências estrangeiras, principalmente europeias, que por seu poderio econômico e militar, eram as principais ameaças à consolidação do Brasil, soberano, forte, unido e independente.

Já nesse início da autonomia em relação à Portugal, a política externa, comandada por José Bonifácio, atuava com um pensamento mais amplo procurando projetar os interesses do país em várias áreas:

- a) Tomar medidas necessárias para dotá-lo de forças de defesa para resistir a alguns focos reacionários à independência;
- b) Evitar compromissos que limitassem a soberania nacional, criando situações inaceitáveis de subordinação no campo internacional (tratados desiguais e empréstimos financeiros);
- c) Desenvolver economicamente o país, diversificando sua atividade industrial e comercial;
- d) Garantir administração pública, voltada para o projeto de construção da Nação, organizando o serviço público, combatendo a corrupção.

O essencial para a política externa do novo país era manter a unidade territorial e a soberania. Alguns aspectos centrais da diplomacia de José Bonifácio permanecem atuais:

- a) Ação diplomática independente na busca da preservação da autonomia decisória nacional (recusa de submissão a tratados e acordos que limitem a soberania);

b) Busca de capacidade militar dissuasória e de domínio efetivo sobre o território nacional, o que inclui, na atualidade, o espaço exterior;

c) Melhor utilização dos recursos econômicos do território, com o objetivo comum de desenvolver o país, diversificar suas atividades e preservando seus recursos naturais;

d) Reduzir disparidades sociais e vulnerabilidades externas.

Nos 66 anos do período Imperial, em muitos momentos, a atuação na política externa foi essencial para a defesa da autonomia e dos interesses nacionais. Dentre os muitos exemplos dessa participação, cabe ressaltar a instabilidade na região do Rio da Prata, a relação com a Grã-Bretanha (fim da escravidão e questão Christie), a relação com os EUA (imigração negra, confederados, Doutrina Monroe), fim do Império e a República.

As relações do Brasil com seus vizinhos no período inicial do processo de independência foram dificultadas pela situação de guerra interna em muitos países sul-americanos, as distâncias, as dificuldades de comunicação e, em especial, as desconfianças pela existência de um sistema monárquico no Brasil. A ocupação da Banda Oriental do Uruguai e a Colônia do Sacramento em frente a Buenos Aires estimulavam a falta de confiança. Para ilustrar o grau de rivalidade, cabe lembrar episódio pouco conhecido registrado nessa época, pelo qual em 1826 com vistas a pôr fim da disputa das hostilidades entre as Províncias Unidas e o Brasil, aproveitando as incertezas ainda existentes em torno da independência, foi feito um Tratado entre ...e mercenários alemães e irlandeses que se opunham à separação do Brasil de Portugal com o objetivo de sequestrar Dom Pedro I e levá-lo para Buenos Aires. Pode-se imaginar as consequências diplomáticas, políticas e militares se a operação tivesse sido efetivada com êxito. Do ponto de vista diplomático, o Brasil tomou a iniciativa em direção a Buenos Aires, a aproximação do governo isolacionista do Paraguai e gestos relacionados com a solução da questão Cisplatina.

A relação com a Grã-Bretanha foi das mais difíceis para a diplomacia imperial. Desde o esforço para o reconhecimento da Independência, depois de várias tentativas das Cortes portuguesas de buscar apoio de Londres à esquadra estacionada na Bahia para que atuasse a fim de impedir a separação de Portugal, passando pela ação para impedir a concessão de novos empréstimos leoninos ao Brasil e sobretudo a questão da escravidão, pela pressão britânica para o Império pôr fim ao tráfico de escravos. Apesar dessas questões e da pressão das Cortes, o governo de Londres, de forma pragmática e atendendo aos seus interesses comerciais e financeiros com o Brasil, em 1825 finalmente reconheceu a independência do novo Estado, garantindo a continuidade de seus privilégios comerciais junto à ex-colônia, com a renovação do acordo de comércio e pela concessão do primeiro empréstimo internacional e pela promessa de proteção e fornecimento de material bélico e embarcações.

Os EUA foram os primeiros a reconhecer tacitamente a Independência do Brasil ao receber como Encarregado de Negócios do Brasil, José Silvestre Rebello em 1824. O reconhecimento formal ocorreu em 1825, após Portugal ter reconhecido o novo

Estado. Três episódios mostram a ação diplomática brasileira na defesa dos interesses do país. Em 1823, o Presidente James Monroe, levando em conta a pretensão da Santa Aliança de submeter as ex-colônias ibéricas, retirando sua autonomia, formulou o que ficou conhecido como a Doutrina Monroe pela qual qualquer invasão de qualquer parte da América, particularmente as Nações cuja independência já tivesse sido reconhecida por Washington, seria tido com um ataque contra a paz, o poder e soberania dos EUA.

O Brasil aprovou a decisão do governo dos EUA como uma forma de se proteger de qualquer ameaça contra sua soberania e integridade territorial. Outro episódio marcante das relações com os EUA foi o pedido do presidente Lincoln, em 1862, para que o Brasil recebesse um contingente de negros depois da Guerra Civil, na chamada Calha Norte, acima do Rio Amazonas. A ação diplomática e o silêncio de Dom Pedro II foram responsáveis pelo fim dessa ideia que implicaria a cessão de território, como ocorreu com a concretização dessa iniciativa na Libéria. Outra iniciativa externa com os EUA foi a vinda, patrocinada por Dom Pedro II, de Confederados que resolveram abandonar suas terras nos EUA com a derrota dos Estados do Sul que defendiam a escravidão. Estabelecidos no Pará e em São Paulo.....

#### Guerra do Paraguai

A política externa no Império foi muito ativa e cumpriu os objetivos inicialmente definidos por Jose Bonifácio.

**Publicado** originalmente na obra 200 anos da independência – das margens do Ipiranga à margem da sociedade – Editora Quartier Latin, coordenado por Rita Biaison e Roberto Livianu.

## CAPÍTULO 7

# DEFESA

### 7.1 DEFESA: UM QUESTÃO DE SEGURANÇA NACIONAL

Depois de pouco mais de 30 anos, o mundo volta à era de competição entre superpotências, com o declínio da dominação dos EUA e o crescimento tecnológico, comercial e militar da China. Como evitar que a crise entre os EUA e a China seja transplantada para a América do Sul e interfira no interesse nacional? Como o Brasil deveria se posicionar, em termos de Defesa, em seu entorno geográfico e área de influência? Qual seria o papel do Brasil como uma das dez maiores economias do mundo, a quinta em território e a sexta em população? Como enfrentar o déficit de inovação tecnológica face à rápida obsolescência dos equipamentos militares e dos projetos especiais das três forças?

Os documentos Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) procuram responder aos desafios percebidos pelo atual governo e mostrar, em linhas gerais, o planejamento das prioridades para a defesa do País. Voltados prioritariamente para ameaças externas, estabelecem objetivos para o preparo e o emprego de todas as expressões do Poder Nacional. Os objetivos gerais mencionados na PND são: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa; preservar a coesão e a unidade nacionais; salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior; ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional; contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; incrementar a projeção do Brasil no concer-

to das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais. A END, por sua vez, orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às estratégias e medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados. Trata das bases sobre as quais deve estar estruturada a defesa do País, assim como indica as articulações que deverão ser conduzidas, no âmbito de todas as instâncias dos três Poderes e a interação entre os diversos escalões condutores dessas ações com os segmentos não governamentais.

Os documentos apresentados ao Congresso Nacional para exame e deliberação respondem aos novos desafios de um mundo em rápida transformação e à perda de protagonismo no entorno estratégico? É importante ressaltar, de início, a dificuldade de se examinar essa matéria pela falta de uma cultura de defesa e pelo fato de os objetivos nacionais carecerem de uma grande estratégia, com visão de médio e longo prazo. Além disso, em tempos de paz, sem ameaça de conflito plausível e iminente, qual deveria ser a atividade principal da Defesa: preparação para operação de combate, ou melhoria da logística de defesa para aumentar sua capacidade de dissuasão?

A área de influência do Brasil, como definido na PND, abrange a América do Sul, Antártica e o Oceano Atlântico até a costa ocidental da África. A referência à integração regional amplia o entorno por incluir a América Central e a América do Norte. Não há referência nos documentos sobre as consequências para o Brasil do fim do Conselho de Defesa, com o desaparecimento da UNASUL, nem ao status de aliado estratégico dos EUA extra-OTAN, tendo em mente as restrições do Brasil à nova doutrina dessa Organização que ampliou sua atuação para o Atlântico Sul. Nem sobre os objetivos da designação de oficial general para o Comando do Sul, com sede em Miami.

As rápidas transformações tecnológicas exigem um esforço para estimular a Base Industrial de Defesa a pesquisar para complementar as aquisições externas. As três áreas ressaltadas na END (cibernética, energia nuclear e espaço) deveriam merecer estímulos, como ocorre nos EUA e na OTAN, para que a produção nacional supere as vulnerabilidades cada vez maiores de nossos materiais bélicos e responda aos novos desafios de inteligência artificial. A política de defesa deve nortear a política militar. As políticas de defesa e militar deveriam enquadrar-se dentro de uma política mais ampla: a política externa, que define o lugar do Brasil no mundo.

O documento menciona, diversas vezes, a criação de uma carreira civil, como a de analista, por exemplo, no Ministério da Defesa, mas até agora não se levou adiante essa política, que iria arejar a discussão hoje restrita ao meio militar das três forças. Nessa mesma linha, a criação de um Centro de Defesa e Segurança, iniciativa do Ministro Raul Jungmann, anunciada recentemente, deverá trazer contribuição importante para o debate sobre os temas de Defesa e de Segurança Nacional.

Pela sua importância, a PND e a END deveriam ser elaboradas por um Conselho de Alto Nível, integrado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, por representantes da Câmara dos Deputados e do Senado e por representantes do Itamaraty. O resultado deveria ser amplamente debatido pelo Congresso Nacio-

nal – ao contrário do que vem ocorrendo desde 1996, quando foram apresentados pela primeira vez – e por *think tanks* da sociedade civil que examinassem as prioridades para a Defesa e os meios para alcançá-las.

## 7.2 CENTRO DE DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL

O Centro de Defesa e Segurança Nacional (CEDESEN), foi criado em São Paulo com o estímulo do ministro Raul Jungmann. Trata-se de uma entidade sem fins lucrativos, que se caracteriza pela independência e pluralidade, acima de interesses partidários, ideológicos ou setoriais.

Buscará preencher um vazio de discussões na sociedade civil, sobre assuntos de extrema importância na área de Defesa e que podem definir o posicionamento do Brasil no mundo. Somos uma das dez maiores economias globais, o quinto maior território e a sexta população mundial. E temos a terceira maior fronteira. Nosso país está destinado a ter um papel relevante no contexto das relações internacionais. Membro do BRICS, na área da defesa, se constitui na segunda maior potência do hemisfério; tem a maior costa banhada pelo Atlântico Sul e dos três ecossistemas do subcontinente, à exceção do andino, está presente nos outros dois, o amazônico e o platino. Sendo um país continental, torna-se obrigatório termos uma visão clara dos temas da Defesa e Segurança compatível com a necessidade de dispor de recursos de proteção e, se necessário, capacidade de dissuasão adequada com o seu presente e o seu futuro. Por razões históricas, sociais e econômicas inexistente compatibilidade entre a realidade do país e a sua Defesa e Segurança Nacional. Ao contrário de outros países, não há no Brasil uma cultura de Defesa por nos situarmos na mais pacífica das regiões, em termos de conflitos interestatais, sendo que o último conflito em que nos envolvemos dista 150 anos do presente, a Guerra do Paraguai. Socialmente, nossas prioridades prementes são a desigualdade, saúde, educação, segurança pública e emprego. E, economicamente, nossa situação fiscal precária nos impõe severas restrições à expansão de gastos, sobretudo com investimentos. Disso resulta um distanciamento entre as prioridades da política e aquelas da defesa e da segurança nacional. Falta às nossas elites sociais, econômicas e políticas uma maior sensibilidade para um debate, e um maior interesse e compreensão em relação ao tema.

Nesse sentido, deverá ser buscada uma interlocução com o Congresso Nacional. O Congresso Nacional recebeu do Executivo e deverá examinar os documentos sobre a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. Espera-se que, diferente do que ocorreu nos últimos quatro anos, haja um efetivo engajamento dos representantes da sociedade brasileira na discussão de como enfrentar as novas ameaças – não bélicas, mas cibernética e ambientais, por exemplo – que afetam a defesa e põem em risco os interesses nacionais. A política de defesa deve ser definida pela visão apenas da política militar de defesa? O setor industrial de Defesa, complexo defesa e segurança pública, responde por 3,4% do nosso PIB. Considerando que o percentual da defesa, que é a principal responsável por produtos de alta e média-alta tecnologia é muito menor, da ordem de 0,5%, esse alheamento das nossas elites é disfuncional. Como em



outros países, a inovação na área de Defesa propriamente dita poderá ser esteio e impulsora de um projeto de desenvolvimento nacional e tecnológico autônomo, essencial para garantirmos nossa independência e soberania. Esses são alguns dos temas que deveriam ser discutidos com a sociedade civil, o Congresso e o governo.

Ao longo do tempo, o CEDESEN ajudará a corrigir a falta de uma cultura de defesa existente na sociedade brasileira e poderá contribuir para a construção de um diálogo estratégico entre civis e militares, sem preconceitos e com visão de futuro.

O CEDESEN tratará de temas relacionados com Defesa; Segurança Nacional e Regional; Base Industrial de Defesa; Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, entre outros. As dimensões da Defesa e Segurança Nacional estão contempladas em diversas áreas: cibernética, tecnologia, geoestratégica, energia, ambiente, política, entre tantas outras áreas fundamentais para sobrevivência e existência de uma nação e sua sociedade. O Centro terá como prioridade a elaboração de estudos e pesquisas em globalização, defesa e segurança nacional e regional; laboratório de tendências em inovação, tecnologia e mercados; publicação de trabalhos, pesquisas, estudos, textos, ensaios, monografias, além de reuniões e seminários sobre os temas e questões relativas aos objetivos e propósitos do Centro.

O CEDESEN, nesse semestre, realizará dois outros encontros virtuais sobre Relação entre Civis e Militares, em 28 de outubro, e Indústria de Defesa, em 25 de novembro. A agenda para o próximo ano está em elaboração e dentre suas prioridades, estarão os documentos sobre Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, as FFAA e a Amazônia, Política Nacional do Espaço, Desafios do entorno geográfico (América do Sul, Atlântico Sul, África e Antártida).

Na semana que passou, um encontro virtual marcou a abertura do Centro. Os ex-ministros Nelson Jobim, Raul Jungmann e Sergio Etchegoyen ressaltaram a crescente importância das questões de Defesa e Segurança para o Brasil e a necessidade de um maior engajamento do Congresso Nacional e da sociedade civil para a definição dos objetivos da política de Defesa e os meios e caminhos estratégicos para alcançá-los.

### **7.3 AS NOVAS AMEAÇAS E O BRASIL**

Grande parte das facilidades de nossas vidas no planeta Terra depende, para seu funcionamento diário, de objetos baseados no espaço. Sistemas de comunicação, transporte aéreo, comércio marítimo, serviços financeiros, monitoramento de clima e defesa dependem da infraestrutura espacial, incluindo satélites, estações terrestres e movimentação de dados em nível nacional, regional e internacional. Essa dependência coloca sérios – e frequentemente pouco percebidos – problemas de segurança para empresas provedoras e para os governos.

Nesse cenário, começam a ser examinadas novas ameaças de ataques aos satélites em órbita que podem afetar todos os serviços e facilidades mencionados. Essas ameaças devem estar sendo avaliadas pelo governo brasileiro. Além disso, a utilização do

Centro de lançamento de satélites de Alcântara (CLA), no Maranhão, tornada possível depois de décadas de decisões equivocadas, representa um grande desafio para o governo e para as empresas brasileiras. Não só pela necessidade de melhoria na infraestrutura da região e do próprio Centro, mas também na legislação interna, sobre uma lei do espaço (que defina as atividades comerciais no espaço, como utilização de detritos espaciais), sobre o órgão responsável pela negociação com empresas interessadas na utilização do CLA, a definição do contrato de licenciamento de lançamento a ser assinado com a autoridade nacional e o comércio de tecnologia espacial.

Como qualquer outra infraestrutura digitalizada, satélites e outros objetos baseados no espaço são vulneráveis, em especial, a ameaças cibernéticas. As vulnerabilidades cibernéticas apresentam riscos muito sérios não só para esses objetos, mas também para infraestruturas essenciais terrestres. Se não forem contidas, essas ameaças poderão interferir no desenvolvimento econômico global e por extensão na segurança internacional. Cabe registrar que essas preocupações não são meramente hipotéticas. Na última década, mais países e atores privados conseguiram adquirir e empregar meios para afetar esses objetos espaciais críticos com aplicações inovadoras que começam a representar uma ameaça real ao seu funcionamento.

A ideia da guerra espacial não é nova, começou com os foguetes V-2 da Alemanha. A eventual atividade bélica no espaço hoje se concentra nos instrumentos utilizados para as guerras na Terra. Os satélites são utilizados nas operações militares para identificar alvos e responder a questões estratégicas, além de localizar as forças militares e bombas e obter informações nos teatros de guerra. Isso torna os satélites alvos atrativos para mísseis terrestres. Os EUA, a China e a Índia estão desenvolvendo armamentos destrutivos de objetos no espaço, visando a impedir os sinais para a Terra dos satélites militares com lasers ou mesmo os explodindo, fazendo com que detritos se espalhem pelo cosmos. Estão também tornando suas forças armadas voltadas para o espaço. Em 2019, foi criada pelo governo dos EUA a Força Espacial, serviço militar independente, cuja doutrina, treinamento e capacidade estão sendo definidos pelo Pentágono.

Para tentar evitar uma lei da selva espacial, começa a ser discutido algum tipo de regime multilateral. No momento, não há nem leis, nem normas específicas para uma eventual guerra espacial. O Tratado sobre o Espaço Exterior, de 1967, proíbe a utilização de armas de destruição em massa no espaço, mas não trata de armas convencionais. Se dois satélites, por exemplo, ficam muito próximos de maneira ameaçadora não há respostas adequadas. Em 2008, a União Europeia propôs um código de conduta voluntário para promover “comportamento responsável” nessa área. No mesmo ano, para se contrapor a essa iniciativa, China e Rússia propuseram um Tratado que proibiria armas no espaço. O tratado não visava a armas antissatélites, mas armas antimísseis baseadas no espaço. A oposição à iniciativa europeia, além da Rússia e da China, veio da América Latina e da África. Apesar de apoiar a desmilitarização do espaço, os países dessas regiões não aceitaram que os países com objetos no espaço pudessem ter o direito de usar a força para defendê-los. Nenhuma das duas iniciativas prosperou, mas experimentos militares com fins ofensivos continuam a ocorrer vi-

sando a eventual destruição de satélites que poderão ter efeitos devastadores para a defesa e as comunicações globais.

O governo brasileiro não poderá perder de vista as transformações positivas que ocorrerão na área aeroespacial pela redução de custos, novas tecnologias e sobretudo pelo aparecimento de uma nova geração de empresários privados operando ao lado dos governos. Turismo para os ricos e mais avançada rede de comunicações para todos, exploração mineral e transporte de massa passarão a ter um impacto nos negócios e tornarão o espaço uma verdadeira extensão da Terra. Com visão de futuro, o Brasil, que passará a ter interesses concretos nesse campo, deveria fazer o acompanhamento da evolução tecnológica e geopolítica da exploração espacial.

Sem descurar das novas ameaças que começam a ser discutidas agora e que poderão afetar as facilidades terrestres de que dispomos, o Brasil deveria participar dessas conversações, quando retomadas.

## 7.4 AS TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS E A DEFESA

As Forças Armadas no Brasil, para seu fortalecimento, deveriam passar por ajustes e transformações para responder aos desafios das profundas mudanças no cenário internacional. O crescente avanço tecnológico das últimas décadas transformou significativamente os paradigmas dos conflitos e das ameaças, exigindo de todos os países um questionamento permanente de adequação das estruturas de seus instrumentos de Defesa e dos conceitos neles vigentes.

O Centro de Estudos da Defesa e Segurança Nacional (CEDESEN) elaborou documento de trabalho sobre a Política e a Estratégia Nacional de Defesa e encaminhou recomendações ao governo e ao Congresso para num sentido mais amplo aprimorar as instituições e processos voltados para questões da defesa nacional.

As recomendações abrangem três áreas consideradas relevantes e estratégicas:

– Elevação do nível de tratamento pelo Poder Público dos temas de Defesa desde sua formulação até a implementação de políticas de defesa;

– Transformação urgente nas instituições de defesa, de forma a adequá-las às necessidades do país frente aos novos paradigmas de conflitos e torná-las ajustadas às boas práticas internacionais;

– Incrementar a participação de profissionais civis nas várias atividades voltadas para o preparo da capacidade militar, tanto as operacionais de combate, quanto as de logística de defesa (industriais e pesquisa e desenvolvimento).

A primeira recomendação do CEDESEN, para a formulação de uma política nacional de defesa e não apenas de defesa nacional, seria atribuir ao Conselho de Defesa Nacional (CDN), instituição do mais alto nível no âmbito do Executivo, a responsabilidade pela elaboração de documento, abrangendo Defesa/Segurança/Diplomacia e suas interfaces com o Desenvolvimento, o que permitiria maior participação dos órgãos diretamente interessados em questões de Defesa e Segurança. Adicionalmente,

para que o Congresso Nacional possa ter melhores condições de acompanhar os principais temas relacionados com a Defesa e a Segurança Nacional, seria essencial a existência de um foro permanente que unisse as duas casas do Poder Legislativo. Nesse sentido, o CEDESEN recomendou o exame da possibilidade da criação de Comissão Mista de caráter permanente, integrada por Deputados e Senadores, para tratar de matérias de competência do Congresso Nacional na área de Defesa e Segurança Nacional. Até aqui, cabe ao Ministério da Defesa (MD), a responsabilidade principal da elaboração da Política e Estratégia Nacionais de Defesa, inclusive do Livro Branco da Defesa Nacional. Na prática, entretanto, ocorre um reduzido envolvimento de outros órgãos, particularmente dos Ministérios das Relações Exteriores, Justiça e Economia, além, em particular, do próprio Congresso Nacional, como representante do povo brasileiro.

No tocante às mudanças institucionais nas estruturas de defesa, todos os países com alguma relevância econômica e/ou militar no cenário internacional se ajustaram à aceleração do desenvolvimento tecnológico com a conseqüente rápida obsolescência dos sistemas de armas e seus componentes críticos, com impacto na eficácia e sua manutenção. Foi levado em conta o aumento contínuo e significativo do custo dos sistemas de armas, particularmente pela necessária incorporação dos avanços tecnológicos, as restrições orçamentárias crescentes para a função defesa em períodos de paz e o interesse em contar com maior profissionalismo para a execução das atividades de logística de defesa, que se encontram entre as mais complexas que existem. A recomendação feita pelo CEDESEN, semelhante à encontrada nos principais países desenvolvidos, foi no sentido da separação das atividades de operações de combate e afins, das de logística de defesa destinadas a aparelhar e apoiar o emprego das unidades combatentes das Forças Armadas. As atividades de aquisição de produtos e sistemas de defesa e de desenvolvimento de atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação específicas para defesa, ficariam com um órgão independente das FFAA, mas subordinado diretamente ao MD. Esse órgão, que poderia evoluir a partir do SEPROD, seria dotado de um corpo profissional de militares e civis com formação e capacitação adequadas e, no caso dos militares, com carreiras totalmente independentes das carreiras militares. Com relação à participação de profissionais ou especialistas civis, há muito vem sendo apontada a necessidade de sua admissão, no âmbito do Ministério da Defesa e seus órgãos subordinados. Nesse particular, o CEDESEN recomendou que a definição dos cargos e perfis profissionais que mais se adequem a uma ocupação por especialistas civis, seja feita no âmbito dos estudos visando à transformação das instituições de defesa.

Na semana passada, o CEDESEN realizou encontro (YouTube/cedesen-interesse nacional) para discutir as transformações no MD. As outras duas recomendações serão examinadas publicamente durante o corrente mês. Essas reuniões têm como objetivo ampliar o conhecimento e o envolvimento da sociedade civil no exame de temas de interesse da defesa e da segurança nacional. E o fortalecimento das FFAA.

## 7.5 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A DEFESA NACIONAL

Quem quer se torne o Número Um na Inteligência Artificial (IA) será o líder do mundo (*ruler of the world*), previu, em 2017, o presidente da Rússia, Wladimir Putin. China e EUA estão hoje bem à frente do desenvolvimento da tecnologia cognitiva.

Como todo avanço e inovação tecnológica, a IA pode ser utilizada para projetos voltados para o bem, mas também para o mal. Apresentam muitos aspectos positivos, mas também negativos. Pelo potencial de risco de sua utilização, não deixa de ser surpreendente que até aqui a incorporação da IA na indústria bélica tenha sido tão pouco discutida.

Na edição de janeiro, a revista Interesse Nacional ([www.interessenacional.com.br](http://www.interessenacional.com.br)) traz dois artigos, de Dora Kaufman e Marcelo Tostes, que resumem as tratativas internacionais para regulamentar o “sistema de inteligência artificial, que pode ser entendido como um sistema baseado em máquina, projetado para operar com vários níveis de autonomia, e que pode também, para um determinado conjunto de objetivos definidos pelo ser humano, fazer previsões, recomendações ou tomar decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais”, na definição da OCDE. A UNESCO (a Ética na IA), a União Europeia (IA Act), os EUA (FDA e Senado, com Projeto de Lei sobre Responsabilização Algorítmica) e a Administração da Cibernética Espacial, na China, apresentaram propostas que tratam de diversos aspectos desse sistema. Acrescento que o governo brasileiro divulgou, em 2021, a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial (EBIA), com fortes críticas por parte de especialistas por suas limitações técnicas e políticas. A Câmara dos Deputados aprovou, no ano passado, o Projeto de Lei 21/2020, que propõe a criação de uma base legislativa geral e vinculante para regular os sistemas de inteligência artificial no país.

No campo militar, a IA representa o maior salto tecnológico qualitativo, desde o aparecimento da energia nuclear e da produção de armas nucleares, com a diferença do desenvolvimento e aplicação da IA ser substancialmente menos custoso e potencialmente mais fácil de ser empregado, inclusive por terroristas e por Estados Párias (*Rogue States*). A OTAN está desenvolvendo novas formas de guerra cognitiva, usando supostas ameaças da China e da Rússia para justificar travar batalha pelo cérebro, no domínio humano, para fazer de todos uma arma. Será a militarização da ciência do cérebro que envolve “hackear o indivíduo, explorando as vulnerabilidades do cérebro humano para implementar uma engenharia social mais sofisticada”. Apesar de as autoridades militares da China, Alemanha, Rússia, Estados Unidos e diversos outros países terem anunciado, há algum tempo, que a criação de sistemas de combate integralmente autônomos não era seu objetivo, tais sistemas provavelmente já devem ter sido criados. Na percepção militar, apenas sistemas de combate com IA poderão, no caso de guerras, penetrar em áreas fechadas e operar com uma relativa liberdade.

A regulamentação da utilização da IA para fins militares, contudo, começou a ser discutida no âmbito das Nações Unidas, mas encontra resistência por parte das principais potências que procuram ganhar tempo para obter vantagens, antes da negociação de acordos que coloquem limites e cautelas ao seu uso. Como, aliás, foi o que

aconteceu com as armas nucleares, cujo tratado de não proliferação só se materializou quando finalmente as potências nucleares deram seu assentimento.

O problema que desafia os organismos multilaterais é como controlar os “sistemas de armas autônomas letais” (*Laws*, na sigla em inglês), representados por qualquer plataforma móvel: drones, andróides, aviões que voam sozinhos. A IA pode substituir os recursos humanos em tudo, desde armas operacionais para coleta e análise de inteligência, sistemas de alerta antecipado, e de comando e controle. A utilização de drones para fins militares (robôs assassinos) já está muito difundida e a guerra anti-satélite vem esquentando.

A disputa entre os EUA e a China pela hegemonia global no século XXI passa pela corrida tecnológica em todos os segmentos, inclusive na utilização da IA para fins militares, com impactos que vão alterar a correlação de forças no mundo. Os EUA contam com seus aliados europeus na OTAN e a China com seus parceiros, inclusive a Rússia.

As rápidas transformações que ocorrem em decorrência desses avanços tecnológicos trarão impactos importantes sobre países, como o Brasil. Do ângulo da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa, se o Brasil não dispuser de capacidade tecnológica para utilizar o sistema de inteligência artificial estará em grande desvantagem em seu poder de dissuasão, caso tenha de enfrentar qualquer ameaça para a defesa de seus interesses, seja em seu território, seja na sua extensão marítima. Urge, pois, a expansão da capacidade de criação e de desenvolvimento para a utilização da IA pelo Ministério da Defesa. Nesse sentido, o Centro de Defesa Cibernética, no âmbito do Exército, deveria ser fortalecido com recursos humanos e financeiros para, com o apoio da base industrial de defesa, gerar produtos, inclusive de uso dual para o mercado doméstico e para exportação.

## 7.6 AS FFAA E O MOMENTO POLÍTICO NACIONAL

Um ano após o ataque de apoiadores trumpistas ao Congresso dos EUA, contestando o resultado da eleição que, estimulado pelo então presidente, julgavam fraudada, um general norte-americano publicou artigo no *Washington Post* manifestando a preocupação sobre o dia seguinte das eleições presidenciais em 2024 e a ameaça de divisão entre os militares, o que poderia colocar em risco a democracia no país. Não afastando a possibilidade de contestação dos resultados da eleição e de um golpe de estado, o militar aponta para o risco de confrontação no interior das FFAA e a eventual quebra da hierarquia para respaldar essa diferente visão. Todos os militares juram respeitar a Constituição, mas em uma eleição contestada, com lealdades divididas, alguns poderão seguir as ordens do comandante em chefe e outros o comando trumpista. Como exemplo, menciona a recusa da Guarda Nacional em acatar pedido do presidente Biden para que todos os seus membros se vacinassem. Com o país muito dividido, as FFAA e o Congresso deveriam tomar medidas para prevenir qualquer tentativa de insurreição e adotar providências cautelares, observa.

O alerta do militar norte-americano sobre a ameaça à quebra dos valores democráticos nos EUA, a partir de uma ação política das FFAA, não poderia ser mais atual para o cenário político brasileiro. A descrição feita pelo militar norte-americano muito se assemelha a uma série de atitudes que colocam as forças armadas brasileiras no centro do debate político nacional.

A gradual profissionalização das FFAA nos últimos 35 anos está sendo testada nos dias que correm. No atual governo, surgiu uma situação diferente dos governos anteriores desde 1985. Desde o período de governos militares, nos últimos trinta anos, podem ter surgido tensões esporádicas, mas atualmente elas se acentuaram a partir da participação de grande número de militares da ativa e da reserva em cargos públicos no governo federal. A crescente exposição dos militares no governo, com acusações de corrupção, de ameaça à democracia e de contestação das urnas eletrônicas e das ações do TSE estão causando um forte desgaste à imagem pública das FFAA. Os acontecimentos do 7 de setembro, com o silêncio eloquente dos comandantes militares, contudo, reafirmaram o papel profissional e constitucional das FFAA. A politização das Polícias Militares estaduais preocupa, em especial, se apoiarem pessoas armadas, não militares, passíveis de reforçar um movimento de apoio ao presidente, porque poderão chocar-se com as FFAA.

Nas últimas semanas, afirmações de que as FFAA não assistirão passivamente ao pleito, de que as FFAA deverão fazer apuração paralela da votação, por questionar o sistema de urnas eletrônicas e a lisura das apurações (auditoria privada), o pedido do Ministro da Defesa para a divulgação das sugestões de aprimoramento da eleição apresentadas pelos militares, sobre a função das FFAA (“o permanente estado de prontidão das FFAA para o cumprimento de suas missões constitucionais”) parecem reforçar a ideia de que as FFAA poderiam desempenhar um papel de poder moderador, à luz do artigo 142 da Constituição, quando na realidade não há uma nova missão para as FFAA, além daquela definida pela Carta Magna, como decidido pelo STF.

Apesar da dubiedade de afirmações sobre a preservação da democracia, sobre eleições conturbadas, sobre ato de força que ponha em risco as instituições (“só Deus me tira de lá”), parcialidade do TSE, não há sinais de que as FFAA, como instituição, poderão se engajar em uma aventura que ameace as eleições e a democracia. A descrição da maioria das lideranças militares, em especial do Alto Comando, parece indicar que os militares deverão se manter dentro de seu papel de instituição de Estado, profissional, sem interferência política em apoio de partidos ou grupos políticos ou em decisões tomadas pelas instâncias civis competentes.

Assim, não me parece haver ameaça à realização das eleições, nem ações violentas antes de 2 de outubro, mas o roteiro que está sendo traçado indica que, dependendo do resultado da eleição, é real o risco de, no dia 2, haver mobilização de grupos radicais, armados, para tentar atacar o STF/STE, não o Congresso, como no caso dos EUA. De qualquer forma, a sociedade civil, o Congresso e as próprias FFAA devem estar atentos e mobilizados para evitar qualquer tentativa de ameaça à democracia.

As eleições brasileiras estão despertando crescente atenção no exterior também pela presença dominante de dois políticos que, por razões diferentes, despertam fortes

reações e apreensão sobre as perspectivas políticas e econômicas do país. A preocupação com a preservação da democracia e a condenação do autoritarismo está muito presente hoje em um cenário de grande instabilidade global e de crescente confronto entre os dois regimes de governo, representados pelos EUA e China/Rússia.

Não tenho dúvida de que, se houver qualquer quebra das regras democráticas com o apoio das FFAA, a reação vinda de fora será imediata e o Brasil poderá ser alvo de sanções econômicas e comerciais que, além de aumentar o isolamento internacional do país, afetarão ainda mais o crescimento e os setores mais dinâmicos da economia nacional.





## CAPÍTULO 8

# COMÉRCIO EXTERIOR

### 8.1 FATO NOVO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

No meio da crise entre a Rússia e a Ucrânia, no início de fevereiro, depois de encontro Putin-Xi Jinping, os governos da Rússia e da China divulgaram longo comunicado que constitui um fato novo na ordem internacional e no desenvolvimento sustentável global. Nesse contexto, ressaltam a emergência de uma nova era, que deveria ser consolidada, evitando-se o estímulo à divisão da comunidade internacional.

Na visão da segunda maior potência global (China) e do segundo país com maior capacidade nuclear (Rússia), a ordem internacional passa por profundas transformações, tornou-se multipolar, com a redistribuição de poder no mundo, o que justificaria uma interação e uma interdependência entre os países, e não o incitamento às contradições e ações unilaterais. Por isso, pedem o reconhecimento dessa nova fase, cuja principal referência seriam as Nações Unidas e o Conselho de Segurança da ONU.

O documento afirma que os dois países decidiram formar uma inédita aliança política, militar, energética, tecnológica sem limites, sem nenhuma área proibida de cooperação. Rússia e China demandam uma nova forma de relação entre as potências mundiais, baseada em respeito mútuo, coexistência pacífica e cooperação benéfica para todos. O lado chinês apoiou as propostas apresentadas pela Rússia para criar um sistema de garantias de segurança de longo prazo na Europa, legalmente obrigatório. Integridade territorial e soberania emergem como conceitos basilares, junto com a necessidade de segurança em áreas adjacentes, o que significa a não expansão militar da OTAN para os países que fazem fronteira com a Rússia e a não entrada da Ucrânia

na OTAN, mas também o respeito ao princípio de Uma Única China, em relação à Taiwan e à crítica ao acordo militar na região Indo-Pacífico.

Essa nova visão de mundo não implica na destruição e refundação da ordem global, como estabelecida depois de 1945, mas com Rússia e China mais ativas dentro do sistema vigente.

Nesse sentido:

- Coincidem com a defesa da paz, da cooperação, do desenvolvimento sustentável, inclusive no Ártico, do meio ambiente, dos avanços tecnológicos e respostas aos desafios da segurança internacional.

- Defendem a democracia e os direitos humanos como aplicados por eles e rejeitam o uso desses princípios, segundo critérios ocidentais para exercer pressão em outros países.

- Notam, no tocante ao desarmamento, que a denúncia pelos EUA de importantes acordos de controle de armamentos teve um forte impacto negativo no tocante à segurança e à estabilidade internacional e regional. A saída dos EUA do Tratado sobre a Eliminação de Mísseis de Médio e de Pequeno Alcance, enquanto Washington desenvolve pesquisa para aperfeiçoamento desses mesmos mísseis e tem intenção de enviá-los para regiões da Ásia-Pacífico e Europa são preocupantes. Demonstram preocupação com o avanço de planos para desenvolver sistemas globais de defesa de mísseis e instalá-los em várias regiões do mundo, junto com armas nucleares de alta precisão para evitar ataques e outros objetivos estratégicos.

- Reforçam a importância do uso pacífico do espaço exterior e demandam um papel central para o Comitê da ONU sobre Usos Pacíficos do Espaço Exterior para promover a cooperação, manutenção o desenvolvimento de legislação internacional sobre o espaço e a regulamentação do campo das atividades espaciais para evitar que o espaço exterior se torne um campo de confrontação armada e reiteram sua intenção de evitar o armamentismo e uma corrida armamentista no espaço.

- Apoiam e consideram pilares da paz e segurança a preservação da Convenção de Armas Químicas e a Convenção sobre a proibição do desenvolvimento, produção e estocagem de armas bacteriológicas e tóxicas e demandam sua destruição.

- A Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, prejudicada pela pandemia, deveria ser reativada para que a nova fase do desenvolvimento global seja definida pelo equilíbrio, harmonia e inclusão.

O documento faz expressiva referência ao BRICS. Rússia e China afirmam que apoiam o aprofundamento da parceria estratégica com o BRICS, com a promoção e a expansão de cooperação em quatro áreas: política, segurança, economia e finanças e apoio humanitário. Nesse particular, pretendem encorajar a interação entre os membros do grupo nos campos da saúde pública, economia digital, ciência, inovação e tecnologia, incluindo inteligência artificial, além da crescente coordenação entre os países membros do BRICS nas plataformas internacionais. O grupo vai fortalecer o formato de convites para outros países participarem como convidados, como um me-

canismo efetivo de diálogo com associações e organizações de integração regional de países em desenvolvimento e países com mercados emergentes.

É muito cedo para arriscar prognósticos sobre seu impacto, mas a aliança estratégica, sem limites entre a China e a Rússia, pelo peso político e econômico desses países, poderá ser um marco na geopolítica global, por deixar explícita a visão do fim da hegemonia dos EUA e a afirmação de um mundo multipolar alternativo. O Brasil não vai poder deixar de se posicionar face a essa nova realidade, sobretudo em função da referência ao papel do BRICS.

## **8.2 PANORAMA INTERNACIONAL E NACIONAL DO TRIGO**

A pandemia e agora o conflito entre a Rússia e a Ucrânia expuseram de forma dramática as vulnerabilidades de todos os países em áreas sensíveis e estratégicas. No caso do Brasil, no agronegócio, duas vulnerabilidades apareceram de imediato: a dependência externa de fertilizantes (85% da demanda interna é importada) e do trigo (60% do consumo doméstico é importado), nos dois casos, a grande parte da importação é oriunda de um único país (Rússia e Argentina, respectivamente).

Por outro lado, surgem oportunidades que deveriam ser aproveitadas pelo governo e pelo setor privado. No agronegócio, a dependência do setor exportador de poucos mercados e poucos produtos gera uma incerteza para o futuro de um setor que hoje representa 48% das exportações totais do Brasil, com ingresso de 79,32 bilhões de dólares. A expansão da produção de etanol, além do aumento da produção de fertilizantes e seus insumos, e da busca de autossuficiência no trigo, fortaleceriam ainda mais o setor e seria um reforço para a segurança alimentar. É urgente a definição de uma estratégia para o incremento da produção de insumos químicos e fertilizantes no Brasil para reduzir a dependência do mercado externo e a definição de uma política nacional do trigo e apoio a iniciativas visando ao aumento da produção interna em novas áreas, como o norte do Cerrado.

No caso do trigo, a redução de quase 30% da exportação da Rússia e da Ucrânia como consequência da guerra, desorganizou o mercado internacional do produto e fez com que o preço aumentasse significativamente desde o início do conflito. O recente acordo entre a Rússia e a Ucrânia, intermediado pela Turquia e pelas Nações Unidas, ainda demandará tempo para ser implementado. Com isso, as altas cotações internacionais do trigo continuarão a oscilar, dependendo de fatores conjunturais.

O setor da triticultura nacional está aproveitando a oportunidade que se abriu. As projeções para 2022/23 são bastante promissoras. A produção deve ter uma alta de 17% alcançando 9,05 milhões de t, a área plantada deve aumentar 6,6% chegando a 2,92 milhões de hectares, com a melhora na produtividade de cerca de 10%. Respondendo à oportunidade dos altos preços, a exportação deve subir acima dos 3 milhões de toneladas.

Recentemente, a Embrapa divulgou programa de estímulo à produção de trigo no norte do Cerrado, com técnicas e sementes diferenciadas, inclusive transgênicas.

Segundo informação divulgada pela empresa, a meta da Embrapa Trigo é promover o aumento de 300 mil hectares nesta safra, um crescimento de 11%. Somente esse aumento traria impactos para a balança comercial brasileira na ordem de R\$ 1,35 bilhão, isto é, o Brasil não precisa enviar para o exterior 1,35 bilhão de reais com as importações de trigo.

+ 100 mil ha no cerrado = 300 mil t trigo = R\$ 450 milhões na balança comercial

+ 200 mil ha no Sul = 600 mil t trigo = R\$ 900 milhões na balança comercial

+ 300 mil ha trigo no Brasil = 900 mil t = R\$ 1,35 bilhão na balança comercial

Em maio de 2022, a Embrapa Trigo aprovou junto ao Ministério da Agricultura um Termo de Execução Descentralizada (chamado de TED do Trigo Tropical), com uma proposta de agenda para a expansão do cultivo na região tropical. Oito ações compõem o plano que envolve a organização da produção de sementes, transferência de tecnologia, governança de cadeia, comunicação, zoneamento agrícola, fortalecimento de iniciativas locais, sistema de informações sobre a dinâmica municipal de produção de trigo e ações de pesquisa para brusone. As ações foram orçadas em R\$ 2,9 milhões e deverão viabilizar as atividades desenvolvidas nos próximos 36 meses. A TED segue no aguardo de liberação financeira do Ministério da Agricultura.

O Brasil também tem aumentado suas exportações de trigo. O Rio Grande do Sul exportou em 2021 um volume de 2,6 milhões de toneladas para os mercados de 14 países (Indonésia, Vietnã, Arábia Saudita, Marrocos, Paquistão, Israel, Venezuela, Turquia, Uruguai, África do Sul, Egito, China, Sudão e Equador). Nos primeiros 4 meses de 2022 (janeiro a abril) foram exportados 2,17 milhões toneladas.

Pesquisas no Brasil, inclusive da Embrapa, e no exterior, mostram que a aplicação de técnicas especiais no cultivo traz um benefício ambiental pela absorção de gás carbono no ciclo da safra de trigo.

Segundo referido pelo biólogo Fernando Reinach, teria sido descoberto na China um gene capaz de aumentar em cerca de 50% a produção de trigo e de arroz por hectare. Chamado de OsDREB1C, se confirmado seu efeito na produção, o gene poderá ser um fator muito positivo para o setor no Brasil e para a segurança alimentar no mundo.

## CAPÍTULO 9

# DEFESA

### 9.1 GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL

As circunstâncias conjunturais pelas quais o Brasil passa, em ano eleitoral, fazem com que as atenções da opinião pública informada se concentrem no debate das ideias sobre economia, taxa de juro e inflação, sobre redução do desemprego e da pobreza e sobre o papel do Estado no novo governo. O homem do povo não está preocupado com esses temas, mas quer saber como ganhar dinheiro para pagar a comida, o transporte e sua roupa.

Nesse contexto, pouca gente está pensando no Brasil como uma nação cada vez mais dividida, com problemas para reafirmar a democracia e as instituições públicas e, se nada for feito, o país poderá entrar em processo de decadência, isolado e perdendo posição relativa no cenário internacional. Assuntos institucionais, como lugar do Brasil no mundo, suas vulnerabilidades, defesa e segurança nacional, aperfeiçoamento dos meios de trabalho das FFAA para defender os interesses reais do país são tratados por restrito número de pessoas no meio acadêmico, no âmbito de instituições militares e no Congresso. Soberania, defesa, segurança, são normalmente, associados a questões de natureza militar, quando, com as transformações geopolítica, de inovação e tecnologia, essas questões não deveriam ficar restritas ao âmbito militar, mas deveriam envolver outros atores, em diferentes setores da sociedade. No caso do Brasil, as FFAA estão cada vez mais afastadas de uma guerra regular entre Estados, sendo mais provável sua atuação em missões de paz, intervenções humanitárias, combate ao terrorismo, ao crime organizado, à segurança cibernética, GLO e outras. Em vista disso, deveria ser discutida a necessidade de mudança nas ações das FFAA, tanto em

sua relação com a sociedade e o Estado, quanto na forma de seu treinamento e na compreensão de qual deve ser hoje sua missão.

Os conceitos de Defesa e Segurança deveriam ser examinados de forma mais abrangente, não limitado apenas às percepções militares sobre a modernização das Forças Armadas, o fortalecimento da indústria nacional de defesa, a capacitação tecnológica nacional, a cooperação de defesa com os parceiros da América do Sul e do Atlântico Sul, a contribuição do país como provedor de paz às Nações Unidas e o papel dos militares em uma sociedade democrática. Diferente do que ocorre em outros países desenvolvidos, as Forças Armadas brasileiras mantêm suas prioridades tradicionais e parecem estar mais preocupadas em discutir a atualização da doutrina de segurança nacional, do que aceitar modificações na maneira como percebe as transformações globais. A vantagem de uma percepção mais ampla de segurança nacional, diferente do que ocorre hoje, é a possibilidade de projeção do Brasil no contexto internacional dentro das grandes dimensões estratégicas: política, econômica e militar.

No contexto de um vazio de discussões estratégicas, nos aspectos de soberania, defesa e segurança, sobre o país como um todo, está faltando um debate, que vá além do âmbito acadêmico e militar, sobre uma Grande Estratégia de defesa do interesse nacional, em que política de defesa, política externa, meio ambiente e outras áreas estejam incluídas. A Constituição, que define os objetivos, princípios e direitos fundamentais deveria ser a base para a definição da Grande Estratégia, levando em conta a geopolítica e as transformações por que passa o cenário internacional, em especial, no meio ambiente, na tecnologia e na inovação.

No âmbito do executivo, a elaboração da Grande Estratégia, além de documentos sobre políticas de segurança por parte do MJ e industriais e de CT&I por parte do ME, MCTI e do próprio MD, quando se tratar de indústrias estratégicas, específicas para atender ao setor de defesa deveriam ser responsabilidade do Conselho de Defesa Nacional (CDN), vinculado à PR, com a participação de outros atores políticos, ministérios que tratam de temáticas afins e interdependentes, como Relações Exteriores, Ciência, Tecnologia e Inovações, Justiça e Segurança e Economia, assim como dos representantes do povo brasileiro que compõem o Congresso Nacional. Instituições independentes, não pertencentes às corporações do Estado, serviriam como um filtro a possíveis omissões e vieses, como contribuiriam para um maior apoio da sociedade às ações do Estado voltadas para a defesa. O documento definiria e priorizaria objetivos políticos (em termos de contingências derivadas de cenários e ameaças possíveis e de metas escalonadas no tempo para o preparo dos Instrumentos de Defesa para o seu enfrentamento), bem como os recursos que o Estado estaria disposto a alocar ao longo do tempo para o alcance desses objetivos. Essas decisões de alto nível são essenciais para evitar alguns dos principais problemas da abordagem de baixo para cima que vem sendo usada há algumas décadas. A Grande Estratégia cobriria um horizonte de longo prazo (de 12 a 20 anos). O Reino Unido, depois da saída da União Europeia, definiu seu lugar no mundo, dentro de uma grande estratégia.

Nesse contexto, a opinião pública informada, a academia, os militares e a diplomacia deveriam aproveitar o momento de uma campanha eleitoral presidencial para pro-

por que uma Grande Estratégia para a defesa dos interesses nacionais seja discutida pelo novo governo a partir de janeiro de 2023.

## 9.2 UM PARTIDO MILITAR

O papel das FFAA e a relação entre civis e militares são tópicos de grande atualidade. Acontecimentos recentes mostram a delicadeza do assunto. Nos EUA, o poder civil (presidente Trump) quis envolver os militares na política e na França, militares da reserva pediram abertamente a seus colegas da ativa para derrubar o presidente Macron. Na França, a ministra da Defesa tomou medidas para sufocar o início de rebelião dos militares da reserva. Nos EUA, o chefe do Estado maior conjunto das FFAA fez pronunciamento dizendo que os militares não participam da política e se dissociou publicamente de Trump.

Em artigo no número atual da revista Interesse Nacional ([www.interessenacional.com.br](http://www.interessenacional.com.br)), o coronel da reserva Marcelo Pimentel oferece uma nova visão sobre o papel das FFAA no atual cenário político ao descrever a participação dos militares no governo como um movimento consciente e organizado. Pimentel indica que existe um Partido Militar no governo. “A direção é composta por núcleo restrito que controla, dirige, orienta e gerencia o governo, o presidente e as próprias narrativas, sempre no sentido da facilitação do objetivo comum a todo partido: a conquista do poder (já alcançado) e sua manutenção (em processo). “O Partido Militar não pode ser confundido com mera ‘ala militar’ em oposição a uma ‘ala ideológica’ no governo”. “Há dois anos e meio, o Brasil possui, de fato, um governo militar controlado por partido informal que manobra os processos narrativos para ocultar a operação de seu mais evidente agente – o capitão”. “Embora assumo papel central-catalisador nos processos de politização/militarização que integram o fenômeno, o presidente não é figura dirigente e deliberante no Partido”.

Nem sempre é assim, mas essa interpretação explicaria a crescente participação de militares da ativa e da reserva no governo (mais de 6.000, segundo do TCU), com interesses concretos que buscariam ser preservados, e a politização das FFAA (14 dos 17 generais-de-exército que integravam o Alto Comando do Exército em 2016 ocupam cargos políticos no governo). Todos com “autorização dos comandantes das três forças para ser nomeado ou admitido para cargo, emprego ou função pública civil temporária, não eletiva, inclusive da administração indireta”. A influência dos militares no governo justificaria a atitude presidencial de ressaltar que os militares estão engajados no seu projeto político (“meus generais”, “minhas Forças Armadas”, “os militares é quem decidem como o povo vai viver”). Explicaria também a observação de Bolsonaro ao General Vilas Boas “o senhor é um dos responsáveis por eu estar aqui”, a designação e a saída de um oficial general da ativa para o ministério da Saúde, a não punição desse general que participou de evento político e, até aqui, de sargento que, em encontro virtual, apoiou o governo. A politização das Polícias Militares, como se viu em diversos incidentes estaduais, culminando com a violenta repressão de uma manifestação pacífica no Recife e a modificação da legislação para permitir



armar a população, como foi dito publicamente, passaram a representar preocupação para o Partido Militar por fugir de seu controle imediato. A politização dos militares e a militarização da política pode criar uma divisão nas FFAA pela erosão da hierarquia e da disciplina com consequências imprevisíveis, como assinalaram o ex-ministro Raul Jungmann e, principalmente, o general Santos Cruz. A substituição do ministro da Defesa e dos três comandantes das forças singulares pode ser vista como uma atitude de cautela em relação à eventual divisão dentro do Partido Militar.

Apesar das informações de que os militares não admitiriam a volta de Lula e das declarações presidenciais de que não aceitará o resultado das eleições, que seriam fraudadas sem o voto impresso, vozes autorizadas garantem que as FFAA, como instituição de Estado, não apoiarão nenhuma ameaça à ordem democrática e respeitarão a Constituição. Caso o Partido Militar pretenda manter-se no poder, com ou sem o atual presidente, como observou Pimentel, coloca-se um grande desafio para a sociedade civil. Cabe ao Legislativo e ao Judiciário exercerem um papel mais ativo nas questões que dizem respeito à manutenção da ordem constitucional, da democracia e da estabilidade institucional pelo estreitamento da relação civil-militar com o lado que publicamente se coloca contra a politização das FFAA.

O Congresso daria uma relevante contribuição para reafirmar a supremacia do poder civil, caso decidisse examinar questões que dizem respeito à participação de militares da ativa no Executivo e sobre a designação de ministro do Ministério da Defesa. A indicação de militares da ativa para cargos no governo deveria seguir norma pela qual qualquer representante das Forças Armadas e da Polícia Militar que aceitar convite para integrar o Executivo, em qualquer nível, deveria passar automaticamente para a reserva. Por outro lado, a chefia do Ministério da Defesa, normalmente civil, poderia ser ocupada por oficial militar, se o indicado estiver na reserva por pelo menos sete anos e, caso não preencha esse requisito, com a expressa autorização do Congresso, como ocorre nos EUA.

### 9.3 RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES

As relações entre civis e militares ao longo da história republicana nunca foram bem resolvidas. O pensamento e atitudes de cada lado se aproximam ou se distanciam por interesses comuns ou por questões ideológicas momentâneas.

Não faltam exemplos de cada uma dessas situações, a começar na proclamação da República, passando pelo tenentismo, pelo período Vargas, pelo movimento de 1964 e agora com a forte presença militar em um governo civil eleito democraticamente. Nos últimos 35 anos, cabe ressaltar, as FFAA cumpriram exemplarmente seu papel constitucional, mas não se pode negar a ocorrência de tensões, de tempos em tempos, em grande medida por desconhecimento por parte da sociedade civil das atividades, prioridades e ações das Forças Armadas.

No tocante à política interna, do lado militar, ainda não foi claramente resolvida a diferença da ação política entre militares da ativa e da reserva. Do lado civil, para ficar

nos tempos mais contemporâneos, desde as “vivandeiras de quartéis” até hoje com os que pedem a intervenção das FFAA e o fechamento do Congresso e do STF, prevalece a tentativa de ignorar os limites do papel dos militares na política. Do lado militar, não está explicitada claramente a separação entre o profissionalismo das FFAA, como instituição do Estado, sem manifestação em apoio de partidos ou grupos políticos, e a atuação política de militares que, ao passarem para a reserva, incorporam valores civis e deixam de representar a instituição. Do lado civil, Congresso e sociedade deveriam ter maior presença nas discussões sobre questões de interesse das FFAA. A Estratégia e a Política Nacional de Defesa, que deverão ser submetidas ao exame do Congresso, deveriam ser discutidas em profundidade e merecer a atenção da classe política, ao contrário do que aconteceu até aqui. A ideia de um Centro para o estudo das relações civis e militares, de Defesa e Segurança, sugerida pelo ministro Raul Jungmann e apoiada pelo Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice), viria a preencher uma lacuna com a criação de um fórum privado para o exame e discussão de temas relacionados com a despolitização das FFAA, fortalecimento do controle civil e papel dos militares no processo decisório do Estado brasileiro.

No atual governo, surgiu uma situação diferente dos governos anteriores a partir de 1985. Superado o período de governos militares, nos últimos trinta anos, podem ter surgido tensões esporádicas, mas recentemente elas se acentuaram pela participação de grande número de militares da reserva e da ativa em cargos públicos no governo federal (mais de 2.900) e pelo estímulo por parte de setores governamentais a ataques contra instituições democráticas. No início, julgou-se que os militares no governo poderiam servir de anteparo e de um fator de moderação de políticas extremadas com forte viés ideológico, em especial na política externa, com graves e potenciais repercussões para os interesses brasileiros. Com o passar do tempo, cresceu a dubiedade de afirmações de militares ministros (“consequências gravíssimas”, “esticar a corda”, “não cumprem ordens absurdas, como a tomada de poder por outro Poder da República por conta de julgamentos políticos”, sempre ressaltando o respeito à Constituição) e a percepção de que as FFAA estejam associadas e apoiam o governo. Isso resultou no desgaste da Instituição e na crescente rejeição de ideias antidemocráticas.

Diferentes interpretações sobre o papel das Forças Armadas, estimuladas tanto por setores civis, como por militares, trouxeram a público a discussão sobre o poder moderador dos militares, à luz do artigo 142 da Constituição. O presidente do STF, Dias Toffoli, havia se manifestado no sentido de que “as FFAA sabem muito bem que o artigo 142 da Constituição não lhes confere o papel de poder moderador”. O voto do ministro Fux, ao fixar regras e limites de atuação das FFAA, conforme a Constituição, tudo indica, deverá ser respaldado pelo plenário do STF. A nota assinada pelo presidente da República, Vice-presidente e ministro da Defesa aceita essa interpretação, ao lembrar que “as FFAA destinam-se à defesa da pátria, à garantia dos Poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. A decisão da Suprema Corte poderá ser a pedra angular do novo relacionamento entre civis e militares.

Militares em funções políticas de ministros e altos funcionários do governo observam seguidamente que as atitudes políticas de militares com postos no governo são de

lealdade e não podem ser confundidas com a postura isenta das FFAA, como instituição de Estado. É do Vice-Presidente, militar da reserva, a afirmação de que “precisa acabar essa história de que as FFAA estão metidas na política”.

Essas afirmações seriam corroboradas pelo silêncio dos comandantes das três forças, militares profissionais em função no ministério da Defesa. Para encerrar de vez esse capítulo, seria importante que os comandantes das três Forças se manifestem publicamente, dissociando as FFAA de demonstrações contra as instituições, caso venham a se repetir. Com isso, ficaria claro o não envolvimento da Instituição na política interna e o seu total respeito à Constituição.

## 9.4 11 DE SETEMBRO E O FIM DA ERA DAS INTERVENÇÕES MILITARES

Com o fim da Guerra Fria em 1989, restou uma única superpotência. Os EUA, imperial, moldaram o que chamaram de nova ordem internacional e impuseram ações unilaterais. Os ataques contra as torres gêmeas de New York e ao Pentágono em Washington em 11 de setembro de 2001 colocaram fim a essa era. A quebra do mito da invencibilidade norte-americana e o primeiro ataque ao território americano desde 1814 afetaram profundamente a sociedade local e explicam, na política externa, a era de Guerra ao Terrorismo, iniciada com a invasão do Afeganistão contra o grupo islâmico Talibã para destruir os jihadistas da Al Qaeda, que assumiu a responsabilidade pelos ataques de 11 de setembro, e para buscar, vivo ou morto, Osama Bin Laden. A ação antiterrorismo islâmico foi ampliada pela invasão do Iraque, justificada pelas “fake news” de que Saddam Hussein estava associado a Al Qaeda e possuía arsenal de armas de destruição em massa. A ocupação do Afeganistão e do Iraque, por inspiração neoconservadora do presidente George W. Bush, gerou alteração na Lei de Segurança Nacional prevendo ataques preventivos, mudança de regime (“regime *change*”) e reconstrução nacional (“*nation building*”), segundo os valores e as instituições norte-americanas (democracia, livre mercado, sistema político), sem levar em conta a cultura e as peculiaridades desses países. A política de reconstrução nacional foi aplicada em 19 países, entre os quais Síria, Líbia, Somália, com intervenções militares (drones) e de inteligência em 85 países que custaram milhares de vidas aos soldados americanos e aos civis desses países e gastos de mais de 8 trilhões de dólares em 20 anos.

Contrário à guerra no Afeganistão como vice-presidente de Barak Obama, Joe Biden, durante a campanha presidencial de 2019, prometeu a retirada das FFAA dos EUA daquele país. Eleito presidente, manteve a promessa de campanha e a decisão de seu antecessor, Donald Trump, de retirar os militares até 31 de agosto. Em histórico pronunciamento colocou um final à mais longa guerra da história americana. Ao anunciar que estava começando um novo capítulo da política externa, Biden declarou que a saída do Afeganistão representava o fim de uma era que se iniciou em 2001. Contrariando Lincoln que dizia que “princípios importantes devem ser inflexíveis”, Biden seguiu o filósofo alemão que observou “não haver fatos eternos, como não há

verdades absolutas”. Nas palavras do presidente dos EUA, “não mais haverá intervenção militar com a mobilização de tropas e tentativa de reconstrução de nações em outros países do mundo”. A pressão da política interna em um país dividido e radicalizado, consagrou a atitude de isolamento da maior potência global, com consequências e novas tensões no cenário internacional.

A afirmação de que os EUA não mais promoverão intervenções militares para a mudança de regime e a reconstrução nacional é tão histórica quanto a de John Kerry, Secretário de Estado do governo Obama, que declarou, em pronunciamento na OEA, que as intervenções militares americanas na América Latina não mais se repetiriam porque o governo dos EUA estava colocando um fim na famosa Doutrina Monroe, contra a presença e influência europeia nos países da região. As intervenções militares de Washington para a mudança de regime estiveram vinculadas aos interesses americanos de combate ao terrorismo, com todos os excessos (gastos, corrupção, tortura e ataque à população civil) ao redor do mundo, enquanto a Doutrina Monroe foi utilizada para defender interesses ideológicos (Cuba, República Dominicana, Nicarágua, Colômbia, Chile) e econômico-comerciais (Granada, Panamá, El Salvador, Guatemala).

Com o término da Guerra ao Terrorismo, simbolicamente representado pela desordenada retirada das tropas do Afeganistão, a nova estratégia geopolítica de Washington deverá ser alterada. Na política externa, a prioridade do Oriente Médio deverá passar para o Sudeste da Ásia com foco na crescente disputa tecnológica, comercial e, no futuro, militar, com a China, considerada “adversária” pelo establishment norte-americano. Internamente, a preocupação com a segurança nacional passará a ser o combate ao terrorismo interno. O isolacionismo dos EUA, com o país voltado para dentro, reforça a possibilidade de ações radicais da direita conservadora e a possibilidade de ações de lobos solitários próximos de organizações terroristas no exterior.

A nova era que começa em 2021 poderá representar a perspectiva de Guerra contra a China em substituição a Guerra ao Terror? O relacionamento entre os EUA e a China vem se deteriorando nos últimos cinco anos na direção da desintegração e confrontação. Se essa tendência persistir, daqui a 20 anos, o mundo estará mais perigoso. Para tentar reduzir esse risco, Biden telefonou a Xi Jinping, na véspera do 11/9, para manifestar “o interesse dos EUA na paz e na estabilidade global e afirmar a responsabilidade dos dois países em assegurar que a competição não se torne em conflito”.

Nesse quadro de grandes transformações, qual o lugar do Brasil no mundo na defesa de seus interesses? A pergunta deverá ser respondida pela sociedade brasileira nas eleições presidenciais de outubro de 2022.



## CAPÍTULO 10

# MEIO AMBIENTE

### 10.1 EM BUSCA DO OURO

Uma das afirmativas do Presidente Bolsonaro na Conferência do Clima foi a de “eliminar o desmatamento ilegal da Amazônia até 2030”. O combate às práticas ilícitas na região incluem as queimadas e o garimpo. A intenção presidencial foi considerada “encorajadora” pelo presidente Biden, e “construtiva” por John Kerry, mas ambos dizem aguardar medidas concretas e “sólidas” nesse sentido.

O governo Bolsonaro poderia iniciar o cumprimento dessa promessa com ações para reprimir a exploração de ouro e diamantes, uma das atividades mais lucrativas e que mais prejuízos trazem à floresta e às comunidades indígenas. A busca pelo ouro na Amazônia está enraizada em práticas ilegais, que hoje respondem por cerca de 16% da produção do país, com a extração em áreas proibidas e sem nenhum tipo de controle. Essa ilegalidade pode ser muito maior, já que não há como contabilizá-la com exatidão. Cerca de 320 pontos de mineração ilegal foram identificados em nove estados da região. A área para a pesquisa de ouro já ocupa 2,4 milhões de hectares. Desde 2018, houve um aumento no número de solicitações nesses territórios, com um recorde de 31 registros em 2020. Em Unidades de Conservação, os pedidos para a pesquisa de ouro já ocupam 3,8 milhões de hectares. No total, são 85 territórios indígenas afetados pelos pedidos de pesquisa para o ouro e 64 Unidades de Conservação. Somente na Terra Indígena Yanomami, entre os estados do Amazonas e de Roraima, são 749 mil hectares sob registro. Na Terra Indígena Baú, no Pará, a segunda em extensão de processos, 471 mil hectares estão registrados, ocupando um quarto de seu território. Os municípios da Amazônia Legal arrecadaram, em 2020, pela extração de ouro, 60% a mais do que todo o ano de 2019 e 18 vezes acima do valor registrado há dez anos. Em

Rondônia, acaba de ser aprovada lei que legaliza 200 mil hectares de terras griladas em duas unidades de conservação (Jaci-Paraná e Guajará-Mirim).

Os Institutos Escolhas e o Igarapé acabam de divulgar importantes estudos sobre a exploração do ouro na Amazônia. Os resultados desses trabalhos mostram a corrupção, desmatamento, violência, contaminação de rios, destruição de vidas, sobretudo de populações indígenas. A extração desses minérios não é capaz de transformar a realidade local a longo prazo e manterá a região pobre, doente e sem educação. Ao não trazer desenvolvimento econômico, a exploração do ouro e diamantes abre a discussão sobre as alternativas econômicas que poderiam gerar riqueza e bem-estar duradouros.

O trabalho do Escolhas foi enviado à Comissão de Valores Mobiliários e ao Banco Central, que lançou um conjunto de ações de responsabilidade socioambiental, para responder à pressão de investidores e instituições financeiras no Brasil e no exterior por incentivos que favoreçam negócios sustentáveis e combatam o desmatamento. Esse compromisso do setor financeiro nacional pode ajudar a limpar o setor de mineração de ouro no Brasil e fazer com que este metal ilegal não consiga ingressar no mercado. Exigir lastro de origem legal e de conformidade ambiental é um imperativo constitucional e deve ser um compromisso ético e moral do setor financeiro nacional.

De acordo com a Constituição Federal, pelos artigos 176 e 231, a mineração em Terras Indígenas só pode ocorrer mediante lei do Congresso Nacional e com consulta às comunidades, mas hoje não existe uma legislação que regule a atividade dentro dos territórios. Por iniciativa do Senador Fabiano Contarato, o projeto de Lei 836/2021, prevê a criação de um sistema de validação eletrônica para comprovar a origem do ouro adquirido pelas instituições financeiras e permitirá o cruzamento de informações com outras bases de dados, como a de arrecadação de impostos e de produção da Agência Nacional de Mineração (ANM). Pretende-se que, para efetivar a transação, seja exigida a comprovação de que o ouro foi extraído de área com direito de lavra concedido pela ANM e que a pessoa física ou jurídica que está fazendo a comercialização seja titular do direito de lavra ou portadora de contrato com quem tem esse direito. Além disso, o vendedor terá que apresentar a licença ambiental da área. A criação de um marco de controle sobre a atividade de exploração de ouro ganha ainda mais urgência quando se observa tentativas de regulação da atividade, contrárias à constituição, como é o caso da Lei 1.453, de 8 de fevereiro de 2021 sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima ou a aprovada em Rondônia. Essa norma estadual dispensa a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), em violação de preceitos constitucionais (artigos 23, 24, 223) para favorecer a continuidade das atuais práticas danosas à sociedade, aos povos indígenas e ao meio ambiente em geral.

O Brasil tornou-se o centro das ramificações criminosas e das facilidades da lavagem de dinheiro com o ouro ilegal. As Terras Indígenas e as Unidades de Conservação na Amazônia Legal estão ameaçadas pela busca do ouro, apesar da atividade ser proibida. O ilícito na Amazônia tem de ser coibido pelos governos federal e estadual e o Congresso tem de fazer a sua parte.

## 10.2 NOTAS SOBRE A CARTA DE BOLSONARO A BIDEN

A carta do presidente Bolsonaro enviada a Joe Biden por ocasião da posse como presidente dos EUA, na forma, parecia ter sido escrita pelo velho Itamaraty ao descrever a relação entre os dois países. Os comentários sobre os valores compartilhados, as coincidências e os avanços recentes refletem as posições do atual Itamaraty durante o governo Trump e estão longe de poderem ser associadas ao governo Biden, a menos que o texto indique uma bem-vinda correção de rumos na política externa brasileira... Importante é entender o que está nas entrelinhas da correspondência presidencial.

Uma primeira observação esclarecedora diz respeito à referência de que o atual governo “corrigiu os equívocos de governos brasileiros anteriores, que afastaram o Brasil dos EUA, contrariando o sentimento de nossa população e os nossos interesses comuns”. Como embaixador em Washington nos governos FHC e Lula (1999-2004), devo dizer que recebi diretamente dos dois presidentes, instruções precisas para manter e ampliar as relações bilaterais, o que foi feito com resultados muito concretos para o Brasil durante os cinco anos em que lá permaneci. O posterior predomínio de considerações partidárias a partir de certo momento no governo Lula e no governo Dilma realmente afetou o relacionamento entre os dois países, como tive ocasião de prever e registrar em meu relatório final de gestão. A normalidade e o tratamento construtivo na relação entre os dois países foram retomados em seguida com o governo Michel Temer.

A afirmativa de que “os empresários de nossos dois países têm interesse em um abrangente acordo de livre comércio” exagera a vontade empresarial quanto a esse acordo amplo (como se vê pela relutância em avançar as negociações com a Coreia do Sul em decorrência da baixa competitividade brasileira), bem assim quanto à disposição do governo de Washington, que não tem nem mandato do Congresso, nem interesse em abrir negociações com o Brasil.

Nas organizações econômicas internacionais, a carta diz que “o Brasil está pronto para continuar cooperando com os EUA para a reforma da governança internacional. Isso se aplica, por exemplo, à OMC, onde queremos destravar as negociações e evitar as distorções de economias que não seguem as regras de mercado”. Essa ação proposta por Trump, e que deverá ser mantida por Biden, visa a atingir a China não considerada pelos EUA como economia de mercado. Apoiada pelo Brasil até aqui, com base na coincidência com as políticas de Trump, vai continuar agora à luz da dependência do suprimento de vacinas e insumos chineses para combater a pandemia? O governo brasileiro vai mudar sua percepção negativa sobre o multilateralismo e seus efeitos maléficos sobre as nações e passar a apoiar a nova linha do governo Biden?

Resta saber se a afirmação de que “necessitamos também continuar lado a lado enfrentando as graves ameaças com que hoje se deparam a democracia e a liberdade em todo o mundo e que se tornam mais prementes no mundo pós-covid” será suficiente para justificar, apesar de tudo, convite ao Brasil para participar da grande Conferência sobre Democracia que Biden convocará neste ano.



O aspecto mais importante da correspondência, se refere à “disposição a continuar nossa parceria em prol do desenvolvimento sustentável e da proteção do meio ambiente, em especial a Amazônia, com base em nosso Diálogo Ambiental, recém-inaugurado”. Em relação ao Acordo de Paris, “nota que o Brasil demonstrou seu compromisso com a apresentação de suas novas metas nacionais” e que “para o êxito do combate à mudança do clima, será fundamental aprofundar o diálogo e aumentar a cooperação na área energética, visto ter o Brasil sido escolhido país líder para o diálogo de alto nível da ONU sobre Transição Energética”. A relevância desse trecho reside no fato de o Brasil ter dado o roteiro às demandas do governo Biden para que sejam apresentados resultados concretos na preservação da Amazônia (combate ao desmatamento, queimadas, garimpo ilegal e proteção das comunidades indígenas), conforme previsto pelo recém firmado Diálogo Ambiental; para cobranças no aprofundamento das metas nacionais sobre redução de emissão de gás de efeito estufa, pois, contrariando o compromisso de 2015, ao invés de ampliar as metas, o governo promete emitir mais CO<sub>2</sub> até 2030 e as condicionou a recursos externos, o que acarretou a exclusão do Brasil da Cúpula de Ambição Climática sobre mudança de clima; ao aceitar participar do Diálogo sobre Transição Energética, o Brasil será cobrado para apresentar propostas ambiciosas em políticas climáticas.

O Congresso Americano, com o novo governo, começou a rever o sistema geral de preferências para países em desenvolvimento onde se prevê a exclusão, de países que não implementarem políticas relacionadas às leis ambientais nacionais ou compromissos internacionais. Caso o Brasil seja excluído, empresas nacionais deixarão de exportar com tarifa zero, mais de US\$2,2 bilhões. Será mantida a decisão de o Brasil acompanhar os EUA e aprovar os princípios da política de rede limpa (“*clean network*”) para excluir empresas chinesas na concorrência para a instalação da plataforma 5G?

Não vai ser fácil o diálogo entre os dois governos.

## CAPÍTULO 11

# MERCOSUL

### 11.1 MERCOSUL 30 ANOS

O Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, comemora 30 anos esta semana. Como mecanismo de abertura de mercado e liberalização de comércio, o Mercosul está hoje estagnado e tornou-se irrelevante do ponto de vista comercial, representando hoje apenas 6,2% do intercâmbio total do Brasil, depois de ter subido a quase 16% do comércio exterior total nos anos 1990.

Nas quase três décadas de existência, o processo de integração dos países do cone sul alternou períodos de forte expansão e estagnação, tanto do ponto de vista econômico, quanto institucional. Em geral, do ponto de vista do setor privado, o exercício foi positivo, no sentido de que os empresários passaram a se envolver nas negociações de acordos comerciais e a voltar sua atenção para nosso entorno como mercado para seus produtos manufaturados.

Desde o início, o Mercosul enfrentou desafios para sua construção. Uma de suas características ao longo de todos esses anos foi a incerteza quanto à sua consolidação e quanto ao seu futuro. A ideia de formar um mercado comum em quatro anos, a partir de 1991, como previsto no Tratado, simboliza o grau de ambição não respaldada na realidade de todo o processo. A consolidação e o futuro do Mercosul sempre ficaram na dependência da evolução econômica e comercial de seus membros e de decisões políticas que afetaram a evolução natural do Bloco. Por mais de dez anos, politizado, transformou-se em fórum político e social e aceitou a Venezuela como membro pleno.

A situação atual não é diferente. Há desafios políticos e técnicos que tornam o processo de integração sub-regional ainda mais incerto. No campo político, os presidentes da Argentina e do Brasil, por motivações ideológicas, não se falam há dois anos. As conversas continuam em nível técnicos, mas o apoio do mais alto nível inexistente. No ano passado, a Argentina anunciou que deixaria de participar das negociações dos atuais acordos comerciais e das futuras negociações do bloco, para, depois, recuar e informar que continuaria nas negociações do Mercosul, mas em um ritmo diferente dos demais membros. A justificativa principal argentina foi de que estava tomando a decisão para evitar os efeitos negativos da pandemia. Posteriormente, a Argentina decidiu que não participaria das negociações com a Coreia para não afetar sua indústria. As negociações para a inclusão de açúcar e automotriz continuam fora do Mercosul pela resistência argentina. Com relação à Tarifa Externa Comum – tão perfurada que justifica a qualificação do Mercosul como uma União Aduaneira imperfeita – o Brasil, em 2019, propôs uma redução de 50% e agora aceita discutir a redução a cerca de 10%, sempre com a oposição da Argentina. O acordo de livre comércio mais importante, negociado com a União Europeia, está paralisado por objeções de parte de alguns países europeus em função da política de meio ambiente brasileira. Estão em negociação ou sendo preparados acordos com EFTA, México, Canadá, Líbano, Cingapura, Coreia do Sul, América Central, Reino Unido, Indonésia e Vietnã.

Este ano, por iniciativa do Uruguai, foi revivida a proposta de flexibilizar o Mercosul para permitir que seus membros possam individualmente concluir acordos de livre comércio com outros países. Pretende-se que, na Reunião de Cúpula virtual, prevista para 26 de março, essa ideia comece a ser examinada, mas a discussão vai ser longa em função de interesses concretos que dificultam a superação de questões técnicas (como ficaria a TEC? o Tratado de Assunção teria de ser renegociado?) e políticas (fim da União Aduaneira e volta a uma área de livre comércio?).

Cabe registrar recentes avanços significativos: os acordos comerciais com os demais países da América do Sul formaram uma área de livre comércio na região; o Estatuto da cidadania (acordo sobre previdência social, educação, circulação na fronteira, residência, passaporte comum); negociação com diversos países de acordos de facilitação de comércio, de cooperação de investimento, de comércio eletrônico e de compras governamentais. Em termos institucionais, redução de órgãos, simplificação da burocracia interna e enxugamento do orçamento do Mercosul.

O fortalecimento do Mercosul, em termos econômicos, requer vontade política para entender o que está acontecendo no mundo e reagir adequadamente. Além da flexibilização e da redução da TEC, novos temas precisam ser discutidos, como cadeias produtivas regionais, acumulação de origem, autonomia regional soberana, 5 G e estratégia de negociação conjunta. O Protocolo de Ouro Preto, que criou a União Aduaneira, em 1994, prevê em seu artigo 47 que os países membros poderão convocar uma Conferência Diplomática para examinar sua estrutura, seu funcionamento e operação. Convocada pela primeira vez, essa Conferência poderia, com visão de futuro, discutir políticas e medidas para fortalecer e revigorar o Mercosul.

Apesar de todas as incertezas e desafios, nenhum país membro está preparado para pagar o preço de colocar em risco a existência do Mercosul. Depois de 30 anos, o Mercosul precisa de um freio de arrumação para resgatar os objetivos iniciais de livre comércio interno e maior inserção externa.

## **11.2 MERCOSUL: PROJETO ESTRATÉGICO**

Nos últimos quatro anos, o Mercosul foi relegado a um perigoso segundo plano. Desde a campanha eleitoral, Paulo Guedes mostrou desinteresse pelo bloco regional integrado pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Já como ministro da economia, declarou que o subgrupo não seria prioridade para o novo governo com a justificativa de que era restritivo e deixava o Brasil prisioneiro de alianças ideológicas. Mais recentemente, disse que o Mercosul não estava correspondendo às expectativas e que o Brasil iria levar adiante planos para a modernização do grupo e que quem não estivesse de acordo que se retirasse. Nessa linha, o Brasil propôs a redução de 20% da Tarifa Externa Comum (TEC) com forte oposição da Argentina e acabou reduzindo unilateralmente 10% da TEC para uma lista de 87% de produtos, mantendo fora o setor automotriz e o sucroalcooleiro. O Uruguai, no mesmo diapasão, propôs a flexibilização das negociações para permitir que os países membros pudessem avançar individualmente entendimentos para a conclusão de acordos comerciais, com o apoio inicial de Paulo Guedes.

Agora, surge a informação de que à revelia do Mercosul, o Brasil quer fazer novo corte na TEC. A ideia gerada no Ministério da Economia é reduzir em mais 10% as alíquotas do imposto de importação de grande parte dos produtos transacionados com países de fora do bloco, sem o acordo dos parceiros do bloco, com a justificativa, sem sentido para a maioria dos produtos, de “proteção da vida e da saúde das pessoas”, no dizer oficial. Na realidade, o fim é político e tem a ver com as eleições de outubro: busca-se reduzir o preço dos produtos para tentar conter a subida da inflação, agravada pelas consequências da guerra na Ucrânia. A medida será inócua, mas trará mais desgaste para o Brasil.

Para quem não sabe, o Tratado de Assunção prevê que as medidas de política comercial propostas só podem ser implementadas com o consenso de todos os países membros e que a coordenação das negociações cabe aos ministérios das relações exteriores. É verdade que o Itamaraty, nos últimos anos, vem perdendo competência em áreas que tradicionalmente coordenava, como as negociações comerciais e meio ambiente, por exemplo, mas não consta que o Tratado que criou o Mercosul tenha sido alterado.

A ação isolada do Ministério da Economia deve estar causando sério incomodo ao Itamaraty não só pela descoordenação interna e inclusive com o setor privado, pelo descumprimento do Tratado de Assunção, mas sobretudo pelo fato das autoridades econômicas desconsiderarem os aspectos estratégicos do Mercosul para o Brasil. O Mercosul não é apenas um acordo econômico e comercial, mas tem uma visão de médio e longo prazo importante para os interesses do setor privado, em especial do industrial.

O Mercosul passa, nos dias que correm, por um período de grandes turbulências e dificuldades. Embora abalado e sem perspectiva, a vontade política que impulsionou a criação do Mercosul em 1991 ainda está viva. O Mercosul, assim, não vai desaparecer pois nenhum dos países membros assumirá o ônus político de pedir sua dissolução. A questão é saber como o Mercosul poderá, nos próximos anos, servir aos interesses de cada um de seus membros, se permanecerá irrelevante ou se transformará em uma alavanca para o progresso da região.

No caso do Brasil, o descaso com o Mercosul não ocorre por acaso. Ele se insere no quase total abandono das relações do Brasil na América do Sul. Considerações ideológicas e falta de uma visão pragmática a respeito dos acontecimentos nos últimos anos no tocante ao lugar do Brasil no mundo, na prática, isolaram o país do seu entorno geográfico, uma de suas prioridades estratégicas, segundo a Política Nacional de Defesa. Algumas decisões podem ser vistas mesmo como contrárias ao interesse brasileiro, como o fim da UNASUL.

A guerra da Rússia na Ucrânia inaugura uma nova era na geopolítica e na geoeconomia global. A tendência é o mundo ficar dividido entre o Ocidente e a Eurásia (China e Rússia). O governo dos EUA já está definindo políticas comerciais restritivas para a China e para “países pouco amigos”, que mantiverem comércio e relações com o outro lado. O fortalecimento do regionalismo deverá ser uma das consequências da guerra. Com a redução do ritmo da globalização e o novo ímpeto de medidas restritivas e protecionistas, em decorrência de medidas nacionalistas e de segurança, o Brasil deveria formular uma política comercial ativa, inclusive com o estabelecimento de cadeias produtivas regionais e respeito ao meio ambiente. A América do Sul já forma uma área de livre comércio com pouco aproveitamento de parte das empresas nacionais. A crescente presença da China na Américas do Sul em concorrência com produtos brasileiros e o pouco interesse de empresas norte-americanas em desenvolver negócios e investir na região são outros fatores que uma política externa do novo governo deverá levar em conta.

Espera-se que o governo que vai se iniciar em 1 de janeiro de 2023 leve em consideração essa realidade e coloque o Mercosul novamente como um projeto de grande valor estratégico e, por isso, uma prioridade para os interesses brasileiros, sob a coordenação do Itamaraty.

### 11.3 ANNUS HORRIBILIS

Na última sexta-feira, 5, o governo brasileiro reduziu em 10% as alíquotas *ad valorem* do Imposto de Importação de aproximadamente 87% do universo tarifário, sem abranger as exceções já existentes no Mercosul. Foram excluídos os setores de calçados, têxteis, automóveis, autopeças, brinquedos, entre outros. As alíquotas serão temporárias e excepcionalmente reduzidas até 31 de dezembro de 2022, ao amparo do disposto na alínea “d” do artigo 50 do Tratado de Montevideu de 1980 (TM-80), da ALADI, que prevê a possibilidade de adoção de medidas voltadas para a proteção da vida e da saúde das pessoas. O recurso a esse dispositivo foi justificado pela situação

de urgência trazida pela pandemia de COVID-19 e pela necessidade de poder contar, de forma imediata, com instrumento que possa contribuir para aliviar seus efeitos negativos sobre a vida e a saúde de população brasileira e para reduzir a inflação, argumento que está longe de corresponder à realidade, para não chamar de “fake news”. Segundo comunicado oficial, o Brasil permanece plenamente engajado nas negociações em curso no Mercosul e tem trabalhado intensamente, no âmbito do Mercosul, para promover a revisão da Tarifa Externa Comum (TEC), que, em seus mais de vinte e cinco anos de existência, jamais sofreu um processo de reforma integral. Dentro desse espírito, continua a nota, o Brasil reiterou o caráter excepcional e temporário da decisão, reafirmou seu compromisso com o Mercosul e informou ter a redução da TEC seguido os parâmetros acertados com a Argentina e o Paraguai.

A decisão unilateral do Brasil, embora apoiada pela Argentina e Paraguai, é um duro golpe contra o Mercosul. A responsabilidade por essa violação do Tratado de Assunção de 1991 cabe exclusivamente ao Ministério da Economia, que, com pouca sensibilidade política, ignorou o valor estratégico do Mercosul para o Brasil, em especial para a indústria, e desconheceu as regras mais elementares para o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país. Contra a posição do Itamaraty, o ministério da Economia, segundo se informa, estava disposto a apoiar a posição do Uruguai de flexibilizar as regras do Mercosul para permitir a negociação individual daquele país com a China. O Uruguai por seu lado, esticou ao máximo a corda, ao vincular seu apoio à rebaixa da TEC ao respaldo do Brasil à proposta de flexibilização.

Na prática, o Tratado de Assunção foi duplamente desrespeitado, durante a presidência do Brasil, pela quebra da cláusula de consenso para a tomada de decisões e pela decisão unilateral brasileira. Foi também desrespeitado quando o ministério da Economia atropelou a coordenação do processo de negociação que cabe ao Itamaraty pelo Tratado de Assunção, com a omissão da Presidência na arbitragem dessa diferença de posição entre os dois ministérios. Sem base legal no Mercosul, a decisão teve de ser baseada no TM-80. Amparado nesse precedente, nada impede que o Uruguai decida unilateralmente seguir adiante com a negociação com a China.

De todo esse lamentável episódio, que enfraquece ainda mais o Mercosul, o ministério da Economia será responsabilizado pela eventual ruptura do subgrupo regional. A única solução será tentar convencer o Uruguai a não vetar a redução da TEC, legalizando-a, ao “mercosulizar” a decisão, como o ministério da Economia espera possa acontecer. Na hipótese de Montevideu seguir adiante com as negociações comerciais unilaterais, não haverá alternativa senão pedir ao Uruguai que cumpra o que ameaçou fazer: desembarcar do Mercosul (UREXIT). Será inaceitável para os interesses brasileiros, sobretudo industriais, ter as exportações chinesas entrando no Brasil com as regras de origem atuais e com tarifa zero. Não acredito que o governo chinês queira assumir uma posição de confronto com o Brasil e assinar um acordo comercial com uma economia da escala do Uruguai, quando comparada com a do Brasil.

A decisão unilateral de redução da TEC foi um precedente que poderá ser questionado por setores industriais, com boas chances de sucesso, em vista do inegável descumprimento do Tratado de Assunção.

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate teórico e no vácuo. Há uma situação real em curso no Mercosul comercial que tem de ser examinado, acima de qualquer outra consideração, à luz dos interesses concretos nacionais, levando em conta as novas realidades geopolíticas globais que apontam para o fortalecimento da regionalização e a multiplicação de acordos regionais e bilaterais de comércio, com novas regras que afetarão a todos os países. Ao contrário do que ocorre na América do Sul, sob o olhar complacente do Brasil. O fim do Mercosul como união aduaneira não é uma alternativa nem para o governo, nem para o setor privado.

A posição do Brasil, a médio e longo prazo, em relação à integração regional e ao Mercosul vai depender do resultado da próxima eleição. Dependendo do resultado dela, deveria haver uma revisão dessas políticas, para aprofundá-las e fortalecê-las como resposta à globalização e na defesa do interesse nacional.

Ao completar seu 30º aniversário, 2021 se tornou o “annus horribilis” do Mercosul.

## CAPÍTULO 12

# POLÍTICA EXTERNA

### 12.1 CÚPULA DAS AMÉRICAS

A 9ª Cúpula das Américas, reunindo Chefes de Estado dos países da região, ocorreu na semana passada em Los Angeles, nos EUA, em circunstâncias muito diferentes da primeira reunião, organizada em Miami em 1994, quando os EUA apresentaram a proposta de uma área de livre comércio nas Américas (ALCA). O encontro foi realizado em um momento difícil para o anfitrião, às voltas com o apoio à Ucrânia na guerra contra a Rússia e a disputa pela hegemonia global com a China. A divisão interna nos EUA impediu que propostas dos dois partidos pudessem ser formuladas e apresentadas por Biden. A América Latina está bem abaixo nas prioridades da política externa dos EUA. Em pronunciamento recente sobre as prioridades da política externa, o Secretário de Estado, Anthony Blinken, nem mencionou a América Latina. O diálogo entre os EUA e a América Latina e Caribe encontra-se hoje em um dos piores momentos desde o fim da guerra fria.

Os EUA formularam sugestões consistentes e coerentes com seus próprios interesses na defesa da democracia e do meio ambiente, na imigração e na expansão do comércio e investimento, mas ignoraram questões sociais relacionadas com a desigualdade social e as dificuldades econômicas em praticamente todos os países da região. Mal preparado pelo atraso na organização dos documentos e na escolha dos temas para discussão, os EUA não convidaram Cuba, Venezuela e Nicarágua. Essa decisão equivocada de Washington acarretou o esvaziamento parcial da reunião pelo boicote dos presidentes do México, Guatemala, Honduras, El Salvador e Bolívia, que junto com outros países, reconhecem que as sanções e o isolamento impostos por Washin-



gton não trouxeram de volta a democracia. O Brasil, apesar de o Itamaraty recomendar a presença presidencial, só decidiu participar depois do oferecimento de encontro com Biden, à margem da reunião, cujo único intuito foi atender à prioridade de política eleitoral interna de Bolsonaro, ou seja, a chance de uma foto.

Nesse contexto, os EUA perderam uma oportunidade para tentar recuperar a liderança junto aos países hemisféricos, quando estão enfrentando crescente desafio econômico e comercial na região em virtude da cada vez maior presença da China, da Rússia e do Irã, além da ameaça do envio de tropas da Rússia para a Venezuela e Cuba a depender da evolução da guerra na Ucrânia. A Cúpula, que poderia ser uma oportunidade para Washington mostrar a força de sua liderança ameaçada, expôs a queda da influência dos EUA no hemisfério. O diálogo com os EUA tornou-se mais difícil também pela fragmentação econômica e ideológica dos países e pelo populismo de esquerda e de direita emergente, o que impede o aparecimento de uma liderança regional efetiva. A liderança tem um preço. O Brasil, nos últimos anos, renunciou à liderança sul-americana. Será que os EUA seguirão os passos do Brasil na América Latina e Caribe?

A ideia central dos EUA foi a proposta de uma “Parceria para a Prosperidade Econômica” no hemisfério para se contrapor à crescente influência da China na região, com investimentos, o fortalecimento das cadeias de suprimento e uma evolução dos acordos comerciais existentes. Ainda vaga e sem detalhes, a proposta focará “parceiros com posições políticas parecidas que já tenham acordos comerciais com os EUA”. O pacote inclui ainda uma declaração sobre imigração e a promessa de US\$ 300 milhões em ajuda. Foi anunciada também a criação de um Corpo de Saúde das Américas, talvez para se contrapor aos “médicos cubanos” e a doação de US\$ 12 milhões ao Brasil e Colômbia para a preservação da Amazônia. Foi também assinado, por apenas 14 países, documento sobre boas práticas regulatórias no comércio.

Além da retórica (“a América Latina não é o nosso quintal, mas nosso jardim”), os documentos divulgados ao final da Cúpula focalizaram, entre outros temas, o fortalecimento da democracia, direitos humanos, novas tecnologias, desenvolvimento sustentável e futuro verde; não significam uma mudança de política e pouco acrescentaram. Não por acaso, o documento com maior divulgação foi a Declaração sobre imigração, assinada por 20 chefes de Estado, entre os quais o presidente Bolsonaro. Esse foi o tema de maior interesse do governo americano, mas 11 países não assinaram e os quatro países de maior imigração para os EUA, México, Guatemala, Honduras e El Salvador não compareceram com seus chefes de Estado. A Declaração, que não é obrigatória, propõe a busca de financiamento de bancos internacionais para as questões migratórias, o reforço de modelos de migração temporária para trabalho e a retomada de programas de reagrupamento familiar de imigrantes. Os objetivos declarados são melhorar o acesso aos serviços públicos, como saúde, e promover a inclusão social e econômica desse grupo.

Como expressão clara da reduzida importância da Cúpula das Américas para os EUA, nem o *New York Times*, nem o *Washington Post*, nas edições de sábado, publicaram qualquer informação sobre os resultados do encontro, limitando-se a noticiar

que o presidente Biden, em campanha para aumentar o isolamento da Rússia, está encontrando resistência dos países latino-americanos que mantêm relações econômicas e comerciais com Moscou.

## **12.2 RELAÇÕES BRASIL-CHINA**

As relações Brasil-China ganharam novo impulso com a realização em maio passado da sexta sessão plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). A COSBAN, criada há 18 anos, é presidida pelos Vice-Presidente no Brasil e Vice Primeiro-Ministro na China e é o fórum mais importante para discutir, em alto nível, a orientação estratégica da cooperação bilateral.

No encontro, ficou evidenciada a diversidade do relacionamento bilateral que abrange as áreas de comércio, investimento, finanças, energia e mineração, agropecuária, ciência, tecnologia e inovação, cooperação espacial, indústria e tecnologia da informação, cultura e educação. Dentre outras medidas aprovadas, podem ser mencionadas a intenção de ampliar a colaboração na facilitação de comércio, para evitar barreiras protecionistas, em especial sanitárias e fitossanitárias, diversificação das exportações brasileiras, inclusive no setor agropecuário, com a inclusão de produtos industriais de maior valor agregado e a expansão da cooperação em inovação e sustentabilidade. Foi dado destaque à cooperação, de mais de trinta anos, na área espacial, com novos projetos, e o início da negociação do Plano Sino-Brasileiro de Cooperação Espacial 2023-2032. O trabalho conjunto no âmbito das organizações multilaterais continuará a ser desenvolvido na ONU, na OMC, no BRICS e no G20, além do Banco Mundial e o Novo Banco de Desenvolvimento. O Brasil ressaltou a importância que atribui à questão da Segurança Alimentar e à Sustentabilidade, da transição energética e dos desafios para uma economia de baixo carbono e para as perspectivas da relação bilateral. A China enfatizou a promoção do desenvolvimento econômico comercial bilateral e o fortalecimento da cooperação na área econômico-financeira e espacial.

O relacionamento com a China apresenta uma característica que não se encontra com nenhum outro país. Não me lembro de outro exemplo em que os governos decidiram, com visão de futuro, avançar com planos de médio prazo, definidos com objetivos precisos no contexto da Parceria Estratégica que já existe há dez anos, como aconteceu com o Plano de Ação Conjunta 2015-2021 e o Plano Decenal de cooperação 2012-2021. Na reunião da COSBAN, foi concluída a negociação de novos planos decenais para o relacionamento bilateral: o Plano Estratégico 2022-2031 e o Plano Executivo 2022-2026, expressando as prioridades que Brasil e China pretendem imprimir a seu relacionamento nos próximos anos.

No Plano Estratégico, os entendimentos concentraram-se em três eixos: político, economia (investimento, comércio e cooperação), e ciência (tecnologia e inovação). Podem ser ressaltados no campo político, entre outros, o respeito mútuo, a integridade territorial (que na prática apoia a posição chinesa contra a independência de Taiwan), e interesses vitais de cada lado; na área diplomática, a convocação do Diálogo

go Estratégico, em nível de chanceleres; nos organismos internacionais, o diálogo, inclusive no aumento da representação de países em desenvolvimento no Conselho de Segurança da ONU, como defende o Brasil. Na área econômica, houve concordância quanto à necessidade de diversificação da pauta das respectivas exportações e a ampliação da cooperação industrial e agrícola e energética, com apoio à energia renovável. Na área científica, vão ser estabelecidos, de comum acordo, setores prioritários para cooperação bilateral e um Plano de Cooperação Espacial 2023-2032.

O Plano Executivo define as áreas prioritárias para a cooperação bilateral e indica que metas concretas para o período 2022-2026 poderão ser consolidadas pelas instituições diretamente interessadas dos dois países, sendo a COSBAN o principal órgão decisório. São criadas subcomissões que encaminharão relatórios semestrais das suas atividades ao Itamaraty e ao Ministério do Comércio da China. Nesse sentido, ficou acordado um amplo diálogo político bilateral com áreas definidas e multilateral nos principais organismos internacionais. Reafirmando a importância dos temas econômicos e comerciais, ficou estabelecida ampla agenda de contatos nessas áreas, incluindo investimentos e infraestrutura, cooperação financeira, energia e mineração, agricultura, aquicultura e pesca, educação, esportes, cultura, turismo e saúde. Realce especial foi dado à cooperação na ciência, tecnologia e inovação além da cooperação espacial.

O Brasil mantém mecanismos de consulta com muitos outros países, mas os EUA são o único com quem a relação bilateral foi institucionalizada, aliás, durante o período em que servi como embaixador em Washington. Embora de maneira menos ambiciosa e sem planos decenais com metas estabelecidas, ocorrem consultas e diálogos de alto nível e reuniões de grupos de trabalho conjuntos nas áreas de comércio, ciência e tecnologia, agricultura e energia, além de um fórum com presidentes de grandes empresas dos dois países.

Espera-se que no caso da China não aconteça o que ocorreu com os EUA, onde a institucionalização ficou, em boa parte, na intenção.

### **12.3 A CENOURA E A SOBERANIA**

Na semana passada, o conselheiro de Segurança Nacional dos Estados Unidos, Jake Sullivan, visitou o Brasil e “abordou uma gama de prioridades estratégicas durante as reuniões de alto escalão com o governo brasileiro”, segundo comunicado oficial do governo dos EUA.

A aproximação com o governo Bolsonaro deve ser vista como uma ação pragmática dentro do contexto mais amplo da política externa e dos interesses geopolíticos dos EUA. A vinda da missão norte-americana de alto nível teve a ver, em especial, com o interesse do governo Biden de se contrapor à China no setor tecnológico, um dos componentes da confrontação geopolítica entre os dois países. A exclusão das empresas chinesas do 5G na Europa, África e Américas é uma das principais prioridades da diplomacia americana.

No contexto dessa visão estratégica, o governo Biden, enfrentando oposição da ala progressista do Partido, optou por fazer um gesto ao governo Bolsonaro ao oferecer a oportunidade do Brasil se tornar um sócio global da OTAN. A entrada permitiria acesso ao programa de cooperação da aliança militar. A eventual inclusão do Brasil como “sócio global” da Otan ofereceria igualmente condições especiais para a compra de armamentos de países que integram a organização e abriria espaço para a capacitação de pessoal militar nas bases da aliança ao redor do mundo. O governo Biden já havia deixado Brasília saber que a participação de empresas chinesas inviabilizaria a cooperação na área de defesa e segurança. Não é preciso muita imaginação para entender que esse oferecimento, tem de ver com o possível apoio dos militares no governo para reverter a decisão já tomada de não restringir a participação de qualquer empresa na licitação da Anatel. Como se sabe, nessa questão há uma divisão entre os militares. De um lado, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) adotou publicamente uma posição contrária à participação da China, usando argumentos de segurança nacional, mas outros membros das Forças Armadas, junto com as teles nacionais, são favoráveis, por nunca ter havido qualquer problema nas mais de duas décadas em que a empresa chinesa atua no país. Esse oferecimento, assim, foi apresentado como contrapartida ao veto à participação da Huawei no futuro mercado de 5G nacional. A relevância do mercado brasileiro e a perspectiva de influir na decisão de outros países sul-americanos são preocupações de Washington. No referido comunicado ao final da visita, ficou registrado que, em relação ao 5G, os EUA continuam a ter fortes preocupações sobre o papel potencial da Huawei na infraestrutura de telecomunicações do Brasil, bem como em outros países ao redor do mundo. A ausência de referência à posição do Brasil é positiva no sentido de que aparentemente o Brasil não cedeu, de imediato, às pressões dos EUA.

Encontra-se em gestação a reação do governo ao oferecimento de parceria global da OTAN e à pressão de Washington no tocante ao 5G. Espera-se que o estamento militar no governo deixe de lado interesses corporativos e aceite a decisão já anunciada de permitir a participação de todos. Na tomada da decisão, devem ficar claras as consequências para o Brasil de uma concessão aos EUA nessas questões.

O Brasil tem preocupação com a expansão da OTAN no Atlântico Sul, área prioritária na estratégia nacional de Defesa. O novo status poderia colocar o Brasil como instrumento dessa expansão, contrariando a política mantida até aqui, e podendo mesmo acarretar reação da Argentina em função das Malvinas.

Aceitando a pressão norte-americana, sem considerar os impactos negativos no setor de telecomunicações e no setor produtivo (indústria e agricultura), caso a regulamentação interna sobre a licitação do 5G seja alterada (por Decreto, pois não será possível modificar as regras fixadas pela Anatel, sem recomeçar todo o processo e sem audiência do TCU) e a participação de empresas chinesas fique inviabilizada, deverá haver repercussões concretas no relacionamento com a China. A questão do 5G é de crucial importância também para a China, como se viu na forte reação contra a Austrália depois do cancelamento da participação de empresas chinesas. O governo chinês poderia tomar medidas restritivas em relação às exportações de produtos agropecuários brasileiros, investimentos no Brasil, à exportação de vacinas e de insumos

farmacêuticos e aumentar sua presença econômico-comercial na América do Sul prejudicando nossos produtos.

Além disso, o atendimento dos interesses americanos não vai diminuir a pressão dos EUA no tocante à política ambiental e de mudança de clima em relação às ações ilegais na Amazônia (desmatamento, grilagem e queimadas), a direitos humanos e democracia (eleições em 2022), como explicitado no comunicado oficial.

Em vista dos interesses concretos que poderão ser afetados, o Brasil não pode se não adotar uma posição de independência no confronto tecnológico, comercial e geopolítico entre os EUA e a China. Motivações ideológicas ou geopolíticas não podem afetar os interesses do Brasil no médio e longo prazo. O Brasil em primeiro lugar.

## 12.4 BRASIL VOLTA AO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

A partir de janeiro, no biênio 2022-2023, o Brasil voltará a ocupar um assento não permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Conselho de Segurança é formado por 15 países com direito a voto, cinco membros permanentes com poder de veto (Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, China e Rússia) e dez não permanentes.

Será a 11ª vez que o país integrará, como membro temporário, o mais importante órgão responsável pela segurança coletiva internacional. A última vez foi no biênio 2010-2011. Nunca o Brasil ficou tanto tempo fora do CSNU. No governo do PT, pelo pouco interesse nos trabalhos da ONU, o Itamaraty não trabalhou para sua reeleição como um dos representantes da América Latina. O período de ausência do Brasil iria até 2033, não fossem as gestões do Itamaraty em 2018 para que Honduras trocasse sua vez com o Brasil, para permitir a volta antecipada para o próximo ano.

Segundo declarações do ministro Carlos França, em 2022 e 2023, o Brasil balizará sua participação no Conselho de Segurança por sete prioridades: Prevenir e Pacificar; Manutenção Eficiente da Paz; Resposta Humanitária e Promoção dos Direitos Humanos; Avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança; Coordenação com a Comissão de Consolidação da Paz; Articulação com Organizações Regionais; e Por um Conselho de Segurança Mais Representativo e Eficaz. A atuação do Brasil no Conselho de Segurança, nos próximos dois anos, deverá seguir, em linhas gerais, as posições tradicionais defendidas pelo Itamaraty. Como não poderia deixar de ser, a defesa das liberdades fundamentais, será defendida para a busca da paz, assentada sobre a democracia e a justiça. Para tanto, o Brasil deveria defender a mediação, a diplomacia preventiva e seu papel de construtor da paz. O Brasil deverá continuar a defender as operações de manutenção da paz e as missões políticas especiais da ONU, com mandatos que respaldem a interdependência entre segurança e desenvolvimento. Ao longo dos últimos 70 anos, o país participou de mais de 50 missões de paz, com mais de 55 mil militares e policiais. Exerceu o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti por treze anos e o comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano por quase dez anos, além da participação na

Missão da ONU para a Estabilização na República Democrática do Congo. O respeito aos Direitos Humanos deverá ser defendido para resguardar as liberdades individuais e as garantias fundamentais, em conflitos armados e pelo Conselho de Segurança na imposição de sanções e de outras medidas de apoio à paz e à segurança internacional. De conformidade com o Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, criado em 2017, o Brasil promoverá a valorização da agenda de mulheres, crianças e idosos, na busca de paz e segurança, como aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz. O Brasil permanecerá como defensor da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz e deverá defender que a paz não significa simplesmente a ausência de conflitos armados, mas exige, igualmente, de forma estrutural, o respeito às liberdades fundamentais e à dignidade humana, inclusive a liberdade de expressão e a liberdade religiosa. Como presidente da Comissão de Consolidação da Paz, em 2014, o Brasil promoveu a participação de países em desenvolvimento e de organizações regionais e sub-regionais africanas nas atividades da Comissão e buscou o engajamento entre a PBC e o CSNU.

Assumindo um assento no CSNU, com a ONU politicamente esvaziada (as crises na Síria, no Iraque, na Crimeia não foram examinadas pela ONU), o Brasil poderá estimular as negociações sobre a reforma do conselho, para aumentar a sua legitimidade diante dos múltiplos e complexos desafios enfrentados pela comunidade internacional. Na última Assembleia Geral da ONU, em setembro, os países do G4, formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, defenderam a urgência da reforma do Conselho de Segurança por meio do aumento do número de assentos permanentes e não permanentes, para torná-lo “mais legítimo, eficaz e representativo, ao refletir a realidade do mundo contemporâneo, incluindo países em desenvolvimento e os principais contribuintes”. Os países do G4 são candidatos a uma cadeira permanente e vão trabalhar para o lançamento das negociações e de um documento único, que servirá de base para projeto de resolução.

Crises localizadas (como Rússia-Ucrânia) ou que possam ser geradas pela disputa entre EUA e China (como Mar do Sul da China e Taiwan), questões concretas (embargo a Cuba) e outras relacionadas com restrições financeiras (perda de voto pelo não pagamento), o meio ambiente, mudança de clima, democracia e direitos humanos, refugiados e, em especial, com a agenda de costumes, colocarão à prova a ação diplomática brasileira em sintonia com os princípios fundamentais da Carta da ONU. O grande desafio hoje do Itamaraty será o de conseguir manter as posições tradicionais da diplomacia brasileira para que, em algumas dessas prioridades, não haja uma drástica reversão da política multilateral, caso haja mudança de governo com as eleições presidenciais em 2023.

## **12.5 REVISITANDO A NEGOCIAÇÃO BRASIL-TURQUIA COM O IRÃ**

Espera-se para esta semana, a conclusão dos entendimentos entre os Estados Unidos e o Irã a fim de definir as condições para a volta do governo Biden ao acordo nuclear, abandonado por Trump e, por isso, desconsiderado por Teerã.

Por seu interesse e oportunidade, transcrevo a descrição que o ex-embaixador da França nos EUA, Gerard Araud, fez dos entendimentos sobre esse importante acordo. No livro *Passeport Diplomatique* (Grasset, 2019), Araud, na época diretor político do *Quai D'Orsay* e negociador francês nas tratativas com o Irã, comenta as negociações encetadas pelo Brasil e Turquia com o Irã, segundo a visão dos países que negociaram com o governo iraniano.

A iniciativa brasileira e turca de levar adiante a negociação, na interpretação de Lula e de seu ministro do exterior, resultou de pedido formulado por carta do presidente Obama, na qual ressaltava que os EUA apoiavam a proposta do ex-diretor geral da Agência Internacional de Energia Atômica no sentido de que o Irã transferisse 1.200 quilos de seu urânio de baixo enriquecimento para fora do país (Turquia). O presidente dos EUA lembra que havia pedido cautela a Lula nas negociações com o Irã, por não acreditar na boa fé do governo de Teerã, e instara o Brasil a insistir junto ao Irã a aceitar o oferecimento do governo de Washington de o país manter seu urânio na Turquia como caução, enquanto o combustível nuclear estava sendo produzido. Esse foi o encorajamento contido na carta de Obama. O acordo negociado pelo Brasil e Turquia com o Irã previa o envio por parte do Irã à Turquia de 1.200 quilos de seu urânio levemente enriquecido (a 3,5%) para uma troca, em um prazo máximo de um ano, por 120 quilos de combustível altamente enriquecido (20%), necessário para o reator experimental de Teerã. O acordo, que reconhecia ainda o direito do Irã de utilizar para fins pacíficos a tecnologia nuclear e o enriquecimento de urânio, segundo Celso Amorim, foi rejeitado pela secretária de Estado Hillary Clinton, menos de 24 horas depois da sua assinatura.

Segundo Araud, no meio de uma difícil negociação que se estendia por mais de seis anos, “o Brasil e a Turquia, sem conhecer todos os detalhes desses entendimentos, decidiram interferir no processo, com base em uma interpretação da carta de Obama que reafirmava o objetivo que o grupo 5+1 (EUA, França, Reino Unido, Rússia e China) estava perseguindo (transferência do urânio para fora do país), sem entrar nos detalhes, como era de se esperar nesse tipo de correspondência”. “Os negociadores brasileiros e turcos, que desconheciam o histórico das longas negociações com o Irã, decidiram começar uma negociação paralela com base na carta de Obama a Lula e assinaram com os iranianos – que sabiam precisamente o que estava por detrás das palavras – um texto desequilibrado, que todos, inclusive a Rússia e a China, tiveram de rejeitar”. “No primeiro parágrafo do acordo, ficava reconhecido o direito do Irã de enriquecimento do urânio, que não estava em negociação com os EUA. Isso representava, de um lado, o descumprimento de cinco resoluções do Conselho de Segurança da ONU que solicitavam que o Irã suspendesse as atividades nessa área, e de outro, uma relevante inovação em termos de não proliferação, pois nunca o enriquecimento do urânio para programa nuclear foi considerado um direito, contrariamente ao direito no tocante ao uso pacífico da energia nuclear”. “O Brasil e a Turquia caíram em uma armadilha”. A bem da verdade, comenta Araud, “a carta de Obama era ao mesmo tempo **muito pouco** precisa e contribuiu para deixá-los perdidos em um labirinto, no qual os próprios negociadores do grupo estavam sem saída há seis anos”. “Brasil e Turquia se abstiveram na votação da Resolução do conselho de segurança que impôs sanções contra o Irã”. Araud conclui que, “além de desequilibrado, o acordo incorpo-

rou reivindicações do Irã que não haviam sido aceitas pelo grupo 5+1, como o direito ao enriquecimento do urânio para o programa nuclear, o que contrariava cinco resoluções da ONU, prevendo apenas sua utilização para fins pacíficos”.

Os comentários do ex-embaixador francês em Washington qualificam as reiteradas manifestações de Lula e de Amorim de que o Brasil se engajou na negociação com o Irã em decorrência de um pedido formal de Obama. Uma leitura atenta da carta do presidente dos EUA mostra que o governo americano apenas instou o Brasil e a Turquia a convencer Teerã a transferir o urânio de baixo teor para fora do país, nos termos da proposta a AEIA.

Depois desse episódio que envolveu o Brasil diretamente, as negociações prosseguiram por quase uma década e foram concluídas em 2019. O Irã assumiu a obrigação de suspender por 15 anos seu programa nuclear com a redução do total de centrífugas e de seu estoque de urânio. Com a saída dos EUA, Washington voltou a impor sanções políticas e econômicas. A plena reativação do acordo sobre o programa nuclear de Teerã passa pelo cumprimento pelo Irã das restrições ao processamento do urânio e pela suspensão das sanções americanas.





## CAPÍTULO 13

# QUESTÕES INTERNAS

### 13.1 SOS INDÚSTRIA

Basta de diagnósticos. A crise no setor industrial exige uma ação imediata dos empresários e do governo para recuperar o tempo perdido e reverter a tendência de seu gradual enfraquecimento. Se essa questão não for enfrentada de imediato, a perda da competitividade da indústria se tornará irreversível.

Nos últimos seis anos, 36,6 mil fábricas fecharam as portas no Brasil, 17 por dia. A saída da Ford e da Mercedes colocam em risco todo o setor automotivo. No ano passado, com a crise econômica nacional agravada pela COVID-19, o setor registrou sua menor participação no PIB desde o início da série histórica, em 1946. O Brasil deixou de figurar como uma das dez maiores economias globais.

O processo de desindustrialização precoce está avançando pela ausência de políticas públicas voltadas ao seu fortalecimento. A situação está tão grave que há até os que defendem que o governo deixe de apoiar o setor industrial e coloque foco nas atuais vantagens comparativas do agronegócio e da mineração. Com mais de 200 milhões de habitantes e com mais de 14 milhões de desempregados, o campo não tem como oferecer as oportunidades de emprego e renda que a indústria propicia.

A reindustrialização e a modernização industrial deveriam ser prioridades nacionais, aceleradas pela implementação da atual agenda de reformas horizontais (mudança estrutural) e o aumento da produtividade, complementada com uma verdadeira política industrial que induza negócios estratégicos de alto impacto econômico e social, visando à geração de empregos e renda. Nesse sentido, caberia fortalecer mecanismos de apoio à indústria, como financiamento, compras governamentais e

estímulos à produção e exportação de bens de média e alta tecnologia; definir como áreas prioritárias as indústrias de alto conteúdo tecnológico e inovadoras; identificar nichos de mercado para a nacionalização de produtos essenciais estratégicos na área da saúde e outros (em quatro décadas, o Brasil reduziu de 55% para 5% sua capacidade de produção de insumos farmacêuticos); identificação de áreas para criar cadeias de valor agregado na América do Sul a partir de interesses da indústria nacional; e apoio com políticas públicas à internacionalização da empresa nacional.

A agenda de competitividade poderia ser levada adiante mediante ação política junto ao Executivo e o Legislativo para aprovação da reforma tributária, o fator mais importante para aumentar a competitividade da economia e das empresas nacionais. Outras políticas, incluiriam a isonomia de tratamento entre produtos importados e nacionais; aprovação da reforma do Estado, com a desburocratização e a simplificação de regras e regulamentos a fim de facilitar os negócios (Portal único e OEA); fortalecimento de uma política de incentivos à inovação com estímulos a P&D junto à iniciativa privada (universidades e centros de pesquisa) e aos órgãos governamentais existentes em áreas estratégicas (mas não limitadas), como indústria 4.0, inteligência artificial e biotecnologia; incentivos à formação e capacitação de profissionais e dirigentes empresariais com a concessão de bolsas de estudo e estágios, no país e no exterior; licitação da tecnologia 5G ou autorização de redes particulares para acelerar o processo de modernização da indústria (4.0 – inteligência artificial, automação avançada); alinhamento de políticas internas, principalmente a ambiental, com a política de comércio exterior para evitar medidas restritivas contra produtos brasileiros; medir os impactos sociais após a revisão completa dos tributos e outros projetos estratégicos ao nível federal (sustentabilidade).

Com a pandemia, surgiu a política de “autonomia estratégica” que busca substituir importação em áreas limitadas e específicas, como saúde e alimentação, que interessam à segurança nacional. Nessas áreas, a vulnerabilidade dos países pela ausência de produção interna teria de ser superada. A autonomia estratégica, combinada com os avanços do 5G e da inteligência artificial poderiam ser novas referências para a definição de políticas para dar início a um ciclo de reindustrialização que ajudará a impulsionar o crescimento econômico e o emprego.

O Brasil tem ainda o maior parque industrial no Hemisfério Sul. Nos últimos 40 anos, a participação relativa da indústria no PIB nacional vem caindo, passando de cerca de 26% no final dos anos 80, para pouco acima de 11% no ano passado.

Executivo e Legislativo estão devendo a aprovação das reformas em 2021. A questão, contudo, é de médio e longo prazo. Por isso, ao lado da política externa, do meio ambiente, da defesa nacional, a reindustrialização deveria necessariamente ser incluída no debate da eleição presidencial. A recuperação do setor industrial deveria ser uma das bandeiras do novo governo a partir de 2023.

O importante é olhar para frente e defender políticas e medidas que possam, na década 2020-2030, criar condições para a reindustrialização do país. É necessário uma visão estratégica de médio prazo. Para isso, será necessário que a indústria se ajuste às transformações por que passa o mundo, se concentre na inovação e novas tecnologias e sobretudo não fique esperando as benesses do governo.

## 13.2 QUESTÃO RELIGIOSA

Estamos vivendo tempos estranhos. A sociedade está dividida e polarizada, anestesiada e paralisada, inclusive pelas dificuldades decorrentes da pandemia. A perplexidade aumenta na medida em que, entre muitos outros exemplos, se verifica a maneira como a grave crise do combate à COVID-19, fora do controle, está sendo conduzida; pela ameaça de um enfrentamento fraticida pela facilitação da venda e porte de armas e munições; pela inexplicada crise militar com a demissão da cúpula da Defesa; pelo desmonte do combate à corrupção; pela crescente influência das milícias e do tráfico de drogas; pela chocante visibilidade da desigualdade social; pela falta de perspectivas e de uma visão de futuro para o país.

A tudo isso, junta-se agora a surrealista discussão sobre atividades religiosas coletivas em templos e igrejas durante a pandemia. As apresentações terrivelmente evangélicas feitas no STF pelo Advogado Geral da União e pelos advogados que defendiam a abertura dos templos e igrejas trouxeram à tona, mais uma vez, a questão da laicidade do Estado brasileiro. Até o presidente reforçou a defesa de cultos e missas presenciais, como um direito inerente à maioria, ignorando as ameaças à vida e à Constituição.

Um Estado é laico quando promove oficialmente a separação entre Estado e religião. A partir dessa separação, o Estado não deveria permitir a interferência de correntes religiosas em assuntos estatais, nem privilegiar uma ou algumas religiões sobre as demais. Essa situação existe no Brasil desde a Proclamação da República em decorrência do disposto na Constituição de 1891, onde se explicita a rejeição da união entre o poder civil e o poder religioso, pondo fim ao Regime do Padroado, que concedia privilégios à Igreja Católica e onde se confundia o Estado e a Igreja. No laicismo, cabe ao Estado garantir a liberdade e a igualdade de todos, independente dos valores morais e religiosos.

Mesmo com maioria até aqui católica, o Brasil é oficialmente um Estado laico, neutro no campo religioso, não apoiando, nem discriminando nenhuma religião. Apesar de citar Deus no preâmbulo, a Constituição Federal é clara ao vedar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Dessa forma, a liberdade religiosa na vida privada é assegurada, desde que separada do Estado. É inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e as suas liturgias.

Na minha visão, a separação Igreja/Estado foi um avanço e está na base da formação dos Estados modernos. Com a República, o Estado brasileiro tornou-se um Estado moderno, no qual não se busca a satisfação espiritual, mas a expansão dos direitos humanos e das liberdades individuais.

Ao contrário do que se ouviu nos últimos dias, o Estado brasileiro não pode se manifestar religiosamente. Como já foi dito por ministro do STF “os dogmas de fé não

podem determinar o conteúdo dos atos estatais” e “as concepções morais religiosas – unânimes, majoritárias ou minoritárias – não podem guiar as decisões de Estado, devendo, portanto, se limitar às esferas privadas”.

Nos últimos anos, o que se viu foi o contrário. A ameaça à Constituição não é uma preocupação. Embora não se constituindo em um movimento único, pois há divergências entre elas, a influência das igrejas evangélicas, em especial, a Universal, aumentou significativamente e ganhou força política real.

Sua eficiente arrecadação entre fiéis seduzidos e capacidade televisiva e radiofônica, além da mídia impressa e partidos políticos estão colocadas a serviço de um projeto político. Não é segredo para ninguém que os evangélicos buscam alcançar, sem intermediários, o poder máximo da República, depois de eleger prefeitos, governadores, senadores, deputados e ministros das cortes de justiça. A Igreja Universal ataca a Igreja Católica e exerce uma ação voltada a assumir a hegemonia do Estado.

Não se pode negar a competência e a eficiência da atuação da militância evangélica instalada agora em diferentes órgãos públicos federais na defesa de sua agenda de costumes, social, financeira e mesmo política, como estamos vendo nas ações do ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e na política externa, nos últimos dois anos.

Pela primeira vez na história brasileira, as igrejas evangélicas atuam de maneira coordenada para chegar ao comando do poder político. Em política, não existe vazão. Se alguns setores ganham espaço, outros perdem. É surpreendente que representantes da alta hierarquia da Igreja Católica, em especial, não tenham se manifestado até aqui em defesa do Estado laico e da separação clara do Estado e da Religião.

Estamos diante de um problema político sério que a direita evangélica traz para a democracia e que afeta liberais, conservadores e progressistas. Trata-se, na realidade, de um problema de dominação por uma minoria e de reação contra o pluralismo.

### **13.3 COMO GANHAR UMA ELEIÇÃO**

São três as coisas que podem garantir votos numa eleição: favores, esperança e relações pessoais.

O candidato deve trabalhar para dar esses incentivos às pessoas certas. Para ganhar os eleitores indecisos, fazer pequenos favores. Com relação àqueles em quem você desperta a esperança - um grupo zeloso e devotado - deve fazê-los acreditar que estará sempre ao seu lado para ajudá-los. Deixe que eles saibam que você está agradecido por sua lealdade, muito sensibilizado pelo que cada um deles está fazendo por você. Em relação aos que já o conhecem, deve encorajá-los, adaptando a sua mensagem à circunstância de cada um e demonstrando a maior gratidão pelo apoio de seus seguidores. Para cada um desses três grupos de apoiadores, decida como eles podem ajudá-lo na campanha e de que modo você pode pedir coisas a eles. Não deixe de dar atenção a cada um individualmente, de acordo com sua dedicação à campanha.

O mais importante numa campanha é incentivar a esperança no povo e criar nele um sentimento de boa vontade em relação a você. Por outro lado, você não deve fazer promessas específicas quer para o Congresso, quer para o povo. Fique em vagas generalidades: diga ao Senado que você vai manter os privilégios e poderes que tradicionalmente tiverem, deixe a comunidade e negócios e os mais ricos saberem que você é favorável à estabilidade e à paz; assegure o povo que você sempre esteve ao seu lado, tanto em seu discurso, como na defesa de seus interesses.

Onde quer que você ande, haverá de encontrar arrogância, teimosia, malevolência, orgulho e ódio. Não se deixe desencorajar pela conversa de corrupção. Mesmo nas eleições mais corruptas há muitos eleitores que apoiam os candidatos em quem eles acreditam, sem receber em troca nenhum pagamento. É possível que seus oponentes tentem usar o suborno para ganhar o apoio dos que estão com você. Deixe que eles saibam que você estará observando atentamente as suas ações e os ameace com processo nos tribunais. Eles ficarão com medo de sua influência no meio empresarial. Não será necessário levá-los aos tribunais com acusações de corrupção; o importante é que eles saibam que você está disposto a isso. O medo ensina melhor do que uma ação judicial. O que interessa não é o resultado da ação dos tribunais, mas sim a ameaça por ser importante como instrumento de produção do medo e da moderação dos adversários.

O candidato deve ser um camaleão, adaptando-se a cada indivíduo que ele encontra e deve mudar sua expressão e seu discurso quando necessário.

Mantenha por perto os seus amigos. E seus inimigos mais perto ainda. Depois de identificar quais os amigos com quem poderá contar, dê atenção a seus inimigos. Há três tipos de pessoas que poderão se opor aos seus interesses: aquelas a quem você contrariou, as que não gostam de você e as que são amigas próximas de seus oponentes.

Para impressionar os eleitores, dê atenção a cada um deles, sendo pessoal e generoso. Nada impressiona mais um eleitor do que o candidato não ter se esquecido dele. Por isso, faça um esforço para se lembrar dos seus nomes e rostos.

Faça promessa de todo tipo. As pessoas preferem uma mentira de conveniência a uma recusa direta. Prometa qualquer coisa, a qualquer um, a menos que uma clara obrigação ética o impeça de fazê-lo.

A campanha deve ser competente, digna, mas cheia de vida e de espetáculo, o que tanto atrai as massas. Também não fará mal se você os lembrar do quanto desqualificados são seus oponentes, acuando-os de crimes, escândalos sexuais e corrupção em que poderão estar envolvidos.

Esse roteiro pragmático de campanha poderia ser bem aproveitado pelos candidatos que hoje disputam cargos eletivos em todos os níveis no Brasil. Muitos, ampliados e aperfeiçoados, como sabemos, já o estão colocando em prática há muito tempo.

Não me considere, eventual leitor, como um cínico conselheiro de algum candidato, mas apenas o responsável pela transcrição de parte de um importante e antigo

documento, preservado até hoje. O autor de todos os conselhos mencionados acima foi Quintus Tullius, general e político romano. Em 64 a.C., Cícero, notável orador e político de Roma, embora não pertencente à aristocracia de onde saíam os que iriam dirigir os destinos do Império, apresentou-se com candidato ao posto de Cônsul, o cargo mais importante na cena política de Roma. Seu irmão, Quintus Tullius, produziu o que hoje seria chamado de memorando, que denominou Pequeno Manual sobre Eleições, com o objetivo de ajudar o candidato na campanha que se aproximava e que como tudo parecia indicar, não seria nada fácil. Se estivesse vivo hoje, estaria ganhando um bom dinheiro como consultor político.

As recomendações contidas no Manual, algumas das quais aqui transcritas, podem surpreender pelo cinismo e pragmatismo, mas mostram que, em mais de 2 mil anos, quando se trata de política, nada ou quase nada, parece ter mudado.

Aliás, Cícero saiu vitorioso, certamente aproveitando os conselhos do irmão.

### **13.4 O FUTURO DAS ENTIDADES EMPRESARIAIS E SINDICAIS**

A mobilização da sociedade brasileira em defesa da democracia, do Estado de Direito e do sistema eleitoral colocou em evidência, entre outras, entidades representativas do setor industrial e sindical, e do agronegócio. A ação dessas confederações, federações e associações mostraram sua influência e suas contradições pela diversidade de interesses envolvidos.

Com as profundas transformações econômicas e tecnológicas no mundo e com os desafios internos para a volta do crescimento e do emprego, as agendas para o setor privado nacional mudaram. Essas entidades produzem trabalhos técnicos e defendem com eficiência os interesses conjunturais de seus associados. A percepção sobre essas instituições, porém, está contaminada, em grande parte, pela defesa não do interesse geral do país, mas interesses setoriais, protecionistas e de ganhos de curto prazo, com a ilusão de que com isso poderiam ajudar o setor e a economia a crescer. O agronegócio e a indústria estão apresentando propostas aos candidatos para a dinamização da economia e o crescimento desses setores, mas as principais sugestões dificilmente terão o respaldo político para a aprovação de legislação no Congresso Nacional. As entidades perderam a capacidade de influir efetivamente em políticas públicas de interesse geral.

Vou comentar especificamente o setor industrial, em vista da situação dramática hoje existente, resultado do esgotamento do modelo que beneficiou o setor nos últimos sessenta anos, baseado no protecionismo, representado por barreiras tarifárias, e não tarifárias, reserva de mercado, subsídios e incentivos fiscais, política cambial, entre outras políticas governamentais. Além das questões estruturais (Custo Brasil), e do atraso tecnológico, no curto prazo, surgiram problemas com a falta de insumos e a alta da energia e, em especial, com os impactos negativos gerados pela pandemia e pela guerra na Ucrânia. As entidades representativas da indústria e dos trabalhadores não tiveram, nos últimos anos, a capacidade de formular propostas para a modernização do parque industrial brasileiro que pudessem sensibilizar os governos de turno.

A exemplo do que está ocorrendo hoje em outros países, como os EUA e a França, uma nova política industrial, deveria refletir os interesses do país e deveria responder aos desafios globais.

Em coordenação com o governo e o Congresso, para modernizar sua agenda, elas poderiam ter definido uma estratégia para promover a recuperação do setor em consonância com os interesses mais gerais do país. Essa ação poderia ter-se alicerçado no tripé, reindustrialização, agenda de competitividade e abertura da economia, via negociação de acordos comerciais.

A reindustrialização e a modernização industrial serão possibilitadas pela implementação da agenda de reformas estruturais e o aumento da produtividade que deveria ser complementada com uma verdadeira política industrial que induziria negócios estratégicos de alto impacto econômico e social. Nesse sentido, caberia fortalecer mecanismos de apoio à indústria, como financiamento, compras governamentais e estímulos à produção e à exportação de bens de média e alta tecnologia; definir, como áreas prioritárias, as indústrias de alto conteúdo tecnológico e inovadoras; identificar nichos de mercado para a nacionalização de produtos essenciais e estratégicos na área da saúde, farmacêuticos e outros; identificação de áreas para criar cadeias de valor agregado na América do Sul a partir de interesses da indústria nacional; apoio com políticas públicas à internacionalização da empresa nacional.

A agenda da competitividade poderia ser levada adiante mediante ação política junto ao Executivo e ao Legislativo para a aprovação da reforma tributária, o fator mais importante para o aumento da competitividade da economia e das empresas nacionais. Outras políticas incluiriam a isonomia de tratamento entre produtos importados e nacionais; a desburocratização e a simplificação de regras e regulamentos e apoio a centros de inovação garantindo a conexão deles com a indústria e as Universidades para um trabalho conjunto em áreas estratégicas, como inteligência artificial, biotecnologia, incentivos à formação e capacitação de profissionais e à implantação da tecnologia 5G para acelerar o processo de modernização da indústria.

A abertura da economia deveria ser realizada via acordos comerciais com a definição de uma política de negociação transparente, com a participação do setor privado, com o objetivo de diversificar mercados e a pauta exportadora e promover a ampliação de empresas exportadoras para reduzir a concentração hoje existente.

A relação das entidades do setor produtivo e sindical com o Estado envelheceu. Criadas em momento diferente do capitalismo brasileiro, elas não acompanharam as mudanças ocorridas na sociedade. A ação política dessas entidades exigirá a revisão da forma de defender seus interesses. Com isso, haveria uma mudança da percepção interna sobre o papel do setor privado no mundo em profunda transformação. As discussões sobre as perspectivas da indústria, do agro e dos serviços não são questões teóricas, mas práticas e, por isso, seu foco deveria mudar radicalmente.





## SOBRE O AUTOR

### RUBENS BARBOSA

Com mais de 40 anos de experiência internacional, Rubens Barbosa teve significativa participação na vida pública nacional tendo ocupado cargos importantes no Ministério da Relações Exteriores, no Ministério da Fazenda e na Presidência da República. Atualmente sua atuação se voltou para o setor privado, no qual trabalha como consultor de negócios e dirigente da influente Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Formado em direito pela Faculdade de Direito da UFRJ, depois de quatro anos na USP, tornou-se diplomata pelo Instituto Rio Branco, do Itamaraty, no qual ingressou em 1960. Em 1971, obteve mestrado (*Master's Degree*) em política na *London School of Economics* (LSE).

Como diplomata, no Ministério das Relações Exteriores, exerceu as funções de Subsecretário de Assuntos Multilaterais, Subsecretário de Economia, Comércio Exterior e Integração Regional. Durante sete anos foi responsável pelo tratamento dos assuntos políticos, econômicos e financeiros com os países socialistas da Europa Oriental. Depois da abertura política, em 1985, foi chefe de gabinete do Ministro do Exterior Olavo Setúbal e membro do Conselho de Administração de Itaipu.

Na Presidência da República trabalhou no Programa de Desburocratização, encarregado da simplificação dos procedimentos administrativos do comércio exterior brasileiro. No Ministério da Fazenda atuou como Secretário de Assuntos Internacionais encarregado dos entendimentos com o Clube de Paris no tocante à renegociação da dívida oficial do Brasil e com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

No que diz respeito ao comércio internacional foi representante do Brasil na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em Montevideu e como Subsecre-

tário no Itamaraty, foi coordenador da seção nacional do Mercosul durante a fase inicial do processo de integração regional. Presidiu centenas de delegações comerciais em reuniões bilaterais com os países socialistas e com os países da América do Sul. Foi presidente da Associação dos Países Produtores de Café que contava com 33 países com sede em Londres. Como Subsecretário do Itamaraty foi coordenador da posição do Brasil no início das negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai e na definição da nova lei de patentes.

Foi Embaixador do Brasil em Londres e Washington em períodos importantes dos dois países em suas relações com o Brasil. Acompanhou a transição dos conservadores para os trabalhistas na Grã-Bretanha e dos democratas para os republicanos nos EUA, onde viveu um período crítico representado pelos ataques de 11 de setembro, a guerra do Afeganistão e a do Iraque.

Publicou numerosos livros, ensaios, artigos sobre suas especialidades em várias línguas. Fala, escreve e realiza palestras em português, inglês e espanhol.

Os temas de sua experiência e estudo incluem: política internacional, economia mundial, comércio exterior, desenvolvimento, crédito de carbono, agricultura (café), interpretações do Brasil do ponto de vista econômico e político, energia (petróleo, etanol e biodiesel), integração regional na América Latina, Mercosul e política e economia nos EUA.

O Embaixador Barbosa escreve regularmente no jornal O Estado de S. Paulo e no Globo, além de ser comentarista regular de emissoras de rádio e TV. É autor de diversos ensaios e de livros, dentre os quais destacam-se: *Panorama Visto de Londres*, que trata da política externa e econômica; *Integração Econômica da América Latina*; e *The Mercosur Codes* (2000), publicado pelo *British Institute of International and Comparative Law* (Instituto Britânico de Direito Internacional e Comparativo). Foi editor e organizador de *O Brasil dos Brazilianistas* (2002); *Mercosul e a Integração Regional* (2010); *o Dissenso de Washington* (2012); *The Washington Dissensus* Vanderbilt University Press (2014); *O Lugar do Brasil no Mundo* (Julho/2018) e um *Diplomata a Serviço do Estado* (Outubro/2018).

Rubens Barbosa é presidente da consultoria RB& Associados e ocupa, entre outros, o cargo de presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da Fiesp e de presidente emérito do Conselho Empresarial Brasil-Estados Unidos (Cebeu). É membro de diversos conselhos como da empresa CSU CardSystem S.A., do escritório Veirano Advogados, do Conselho de Relações Internacionais do Governo de São Paulo e do Conselho Deliberativo da SP Negócios da Prefeitura de São Paulo. É presidente e fundador do Instituto de Relações Internacionais e Comércio Exterior (Irice), membro do Grupo de Análise da Conjuntura Internacional (GACInt) da USP, presidente da Associação Brasileira da Indústria do Trigo (Abitrigo), Presidente do Centro de Defesa e Segurança Nacional (CEDESEN) e editor responsável da revista Interesse Nacional.



Nos artigos quinzenais no Estadão, há 16 anos, o embaixador Rubens Barbosa procura examinar aspectos da conjuntura nacional e internacional para jogar alguma luz em assuntos que passam à margem do interesse ou da curiosidade da maioria das pessoas. Política internacional e Defesa Nacional, por exemplo, são temas que merecem pouca cobertura da mídia e no debate interno. O Brasil é um país continental e a magnitude dos problemas políticos, econômicos e sociais concentram quase que totalmente as atenções da sociedade e podem explicar em grande parte esse alheamento. Na campanha eleitoral para as eleições de outubro de 2022 pouquíssimas referências podem ser encontradas sobre questões de grande relevância na área externa e na de defesa, que acarretam importantes impactos sobre o país, como se viu, em consequência da pandemia e da guerra da Rússia na Ucrânia.



[openaccess.blucher.com.br](https://openaccess.blucher.com.br)

**Blucher** Open Access