

## 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 fortaleceriam 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 hidrovia 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 Bia-son e Roberto Livianu.