

3

A ordem global em transformação



Os desafios do Brasil diante das transformações globais

Hugo Suppo

A adesão do Brasil à OCDE em uma realidade multipolar

Leonardo Paz Neves

Brasil e OTAN em um mundo multipolar

Antonio Jorge Ramalho da Rocha

China e Rússia no jogo de xadrez geopolítico da ordem mundial em transformação

David Merkle

Philipp Dienstbier

O Brasil na ONU: parceria necessária diante dos desafios geopolíticos globais

Paulo Afonso Velasco Júnior

O mapa energético global em transformação em função da invasão russa à Ucrânia em 2022

Monique Sochaczewski

Najad Khouri

A crise da democracia no mundo contemporâneo

Andrea Ribeiro Hoffmann

Os partidos políticos em uma ordem global em transformação: das associações internacionais aos partidos supranacionais europeus

Guilherme Thudium

Silvana Krause

**A ordem global
em transformação**

Cadernos **3**

ANO XXIII
2022

Adenauer

A ordem global em transformação

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho
Estevão de Rezende Martins
Fátima Anastasia
Humberto Dantas
José Mario Brasiliense Carneiro
Leonardo Nemer Caldeira Brant
Lúcia Avelar
Mario Monzoni
Rodrigo Perpétuo
Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Reinaldo J. Themoteo

REVISÃO

Giselle Moura
Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XXIII (2022), nº3

A ordem global em transformação

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2022.

ISBN 978-65-89432-21-0

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

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 9 **Os desafios do Brasil diante das transformações globais**
Hugo Suppo
- 31 **A adesão do Brasil à OCDE em uma realidade multipolar**
Leonardo Paz Neves
- 45 **Brasil e OTAN em um mundo multipolar**
Antonio Jorge Ramalho da Rocha
- 71 **China e Rússia no jogo de xadrez geopolítico da ordem mundial em transformação**
David Merkle
Philipp Dienstbier
- 85 **O Brasil na ONU: parceria necessária diante dos desafios geopolíticos globais**
Paulo Afonso Velasco Júnior
- 103 **O mapa energético global em transformação em função da invasão russa à Ucrânia em 2022**
Monique Sochaczewski
Najad Khouri
- 121 **A crise da democracia no mundo contemporâneo**
Andrea Ribeiro Hoffmann

131 **Os partidos políticos em uma ordem global em transformação:
das associações internacionais aos
partidos supranacionais europeus**

Guilherme Thudium

Silvana Krause

Apresentação

O mundo foi tomado por assombro e apreensão no dia 24 de fevereiro de 2022 quando a invasão do território ucraniano pelo exército russo trouxe para o centro das atenções em nível global toda uma série de perguntas sobre a duração, alcance e consequências do conflito que tinha início. Também tomaram vulto diversos debates sobre geopolítica que já vinham acontecendo, com destaque para o tópico da hegemonia global, e tornou mais evidente uma série de mudanças nas relações de poder entre estados nacionais e instituições multilaterais. Estaria uma nova ordem internacional a se desenhar no horizonte? O que acontecerá com a perspectiva bipolar de poder que se apresenta desde o fim da Segunda Guerra Mundial, segundo a qual os Estados Unidos exercem o papel de liderança? A China se apresenta como uma potência econômica e reclama para si uma posição de proeminência na governança internacional. Por outro lado, as iniciativas desenvolvidas em defesa do fortalecimento da hegemonia ocidental através do multilateralismo têm sido testadas quanto à sua efetividade. A hegemonia no momento assim permanece, mas tal predomínio não é mais algo incontestável como outrora.

Muito tem sido discutido a respeito de uma crise que parece assombrar a hegemonia ocidental. As razões relacionadas como motivos para tal crise englobam fatores de ordem geopolítica, econômica e fiscal, entre outros. Um desafio que se sobressai diz respeito ao modo os aspirantes a posições de destaque no cenário global irão se articular nos próximos anos. Atores da Eurásia tomam posicionamento que não demonstra alinhamento com a defesa dos interesses da OTAN, cuja possível

admissão da Ucrânia como membro está no cerne da motivação para a invasão russa. A Guerra Fria terminou há algumas décadas, e é pouco provável que retornemos a uma configuração da concertação entre nações e instituições internacionais em moldes similares ao que tínhamos antes de seu fim. Sul, Sudeste e centro asiáticos buscam posições de novo protagonismo perante a comunidade internacional. Que ordem mundial irá emergir no pós-guerra da Ucrânia? O objetivo deste número da série Cadernos Adenauer é analisar algumas questões relacionadas às transformações geopolíticas que acontecem na atualidade.

A presente publicação contém sete capítulos que apresentam alguns dos principais tópicos relacionados às discussões geopolíticas sobre a ordem global: os desdobramentos da invasão da Ucrânia e as implicações na atual ordem global, o modo como o Brasil está inserido em uma ordem multipolar, as possibilidades de entrada do Brasil na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as relações entre o Brasil e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no âmbito de um mundo multipolar, o papel do Brasil na Organização das Nações Unidas (ONU) frente à atual realidade geopolítica, bem como a questão da segurança energética, a crise da democracia no mundo atual e o papel dos partidos políticos em uma ordem global em mudanças. Este é sem dúvida, um tema complexo, e o grupo de autoras e autores que escreveram os capítulos que compõem este volume traz análises que abordam algumas das principais questões referentes ao tema da ordem global em transformação. Com a expectativa de contribuir nas discussões sobre o tema, desejamos a todas e a todos uma excelente leitura.

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Os desafios do Brasil diante das transformações globais

Hugo Suppo

Resumo

Análise das reconfigurações da ordem global abordando, desde uma perspectiva analítica, três dimensões nas quais o Brasil é confrontado: como “potência emergente” no meio das incertezas provocadas pelo fim da Pax Americana; na nova realidade que se configura com o fim da Pax Mercatoria e, finalmente, nos desafios que a nova estrutura de poder global coloca para o “mundo regional” do Brasil.

Abstract

Analysis of the reconfigurations of the global order approaching, from an analytical perspective, three dimensions in which Brazil is confronted: as an “emerging power” in the midst of the uncertainties provoked by the end of the Pax Americana; in the new reality that is configured with the end of the Pax Mercatoria and, finally, in the challenges that the new global power structure poses to Brazil’s “regional world”.

Introdução

Atualmente a percepção geral é de que o poder hegemônico dos EUA está em declínio – sem dúvida em termos relativos, discutível em termos absolutos. O que não está tão claro é o que poderá

vir a seguir. De fato, a transição é cheia de muitas incertezas, transformações, reconfigurações aceleradas e de ordem multidimensional (econômica, financeira, ecológica, social e cultural). A China será o próximo *hegemon* global, como sugerido por projetos como a “*Belt and Road Initiative*” (BRI) e pela criação, em 2001, da Organização de Cooperação de Xangai (OCS) pela China, Rússia, Cazaquistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tajiquistão, à qual aderiram, em 2016, a Índia e o Paquistão e, em 2021, o Irã. Diante disso, é inevitável o seguinte questionamento: a preeminência do Ocidente na ordem mundial será substituída? (LECHINI, 2022).

Para respondê-lo, “*Does the 21st century belong to China?*”, os prestigiados *Munk Debates*, principal evento de políticas públicas do Canadá, convidaram um quadro de renomados especialistas: Henry Kissinger, Fareed Zakaria, David Daokui Li e Niall Ferguson. Este último, inclusive, responde afirmativamente à pergunta formulada e coloca como razão principal o declínio do mundo ocidental, provocado pela combinação de quatro crises: financeira, fiscal, política e moral.

Fareed Zakaria discorda e, após apresentar razões econômicas, políticas e geopolíticas, afirma taxativamente: “*China is not going to be the dominant power during the 21st century*” (GRIFFITHS; LUCIANI, 2011: 21). Henri Kissinger concorda com este último ponto de vista, dado que a China estará, segundo ele, ocupada com enormes problemas internos e com seu entorno imediato durante este século. Vale ressaltar, portanto, que não se deve confundir magnitude com influência global: “*I have enormous difficulty imagining a world dominated by China*” (GRIFFITHS; LUCIANI, 2011: 28). Kissinger considera que, como o mundo já não é hegemônico, como o foi durante 18 dos últimos 20 séculos, a questão principal não é saber se o século XXI pertence à China, mas saber se é possível ou não criar um sistema internacional tendo a China como participante sem que ela domine o sistema.

[...] perhaps for the first time in history, a rising state has been incorporated into an international system and strengthened peace and

progress. [...] My conclusion is that the issue is not whether the 21st century belongs to China, but whether we can make China belong to a more universal conception in the 21st century” (GRIFFITHS; LUCIANI, 2011: 30-31)

Outros especialistas, como por exemplo Giovanni Arrighi (2008) e Immanuel Wallerstein (2002 e 2004), já apregoavam que a crise do poder americano era terminal e, necessariamente, haveria uma substituição de *hegemon*. Desde então proliferam os debates acalorados entre posições antagônicas que acreditam na inexorável ascensão da China e aqueles que acreditam que os Estados Unidos dominarão ainda por muito tempo o sistema internacional. Alguns autores chegam até a considerar que a perigosa dinâmica desencadeada quando uma potência em ascensão ameaça destronar uma potência dominante poderia provocar uma guerra. Por exemplo, Graham Allison (2017), inspirado em Tucídides, explicou que os principais motivos da Guerra do Peloponeso foram a insegurança, o medo, a honra e a disputa por dignidade – não pela economia – e, portanto, acredita na probabilidade de uma guerra entre os Estados Unidos e a China.

É evidente que a percepção da realidade é sempre mediada pelas teorias, categorias e conceitos que emprega o observador. Josep S. Nye (2011) considera que o poder está distribuído de acordo com um padrão tridimensional: o poder militar permanece em grande parte unipolar (hegemonia dos Estados Unidos); o poder econômico é multipolar (Estados Unidos, China, Europa e Japão são os atores mais importantes); e o poder nas relações transnacionais de todo tipo, com atores muito diversos, aparece muito difuso, então não se pode falar de hegemonia, unipolaridade ou multipolaridade.

Nesse sentido, José Antonio Sanahuja (2020) considera que o uso da categoria polaridade (uni, bi ou multipolaridade) é uma “verdadeira patologia” nas Relações Internacionais, que se transformou na matriz de todas as narrativas para explicar o mundo contemporâneo. Também considera que ela é inadequada ou insuficiente para descrever o mundo

pós-Guerra Fria, já que estaríamos vivendo um cenário de mudança de época com ausência de ordem hegemônica:

Más que una supuesta bipolaridad entre China y Estados Unidos, se anunciaría una etapa de “posglobalización”, caracterizada, por una parte, por la fragmentación y la reorganización de los mercados y las cadenas productivas de la etapa anterior, y, al mismo tiempo, por una mayor integración de la economía digital. Entre tanto, el sistema multilateral se encuentra cuestionado y en peligro de fragmentación ante el ascenso del proteccionismo y el nacionalismo económico, tanto en Estados Unidos como en otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, e incluso en algunos de los emergentes. Todo esto ocurre en un escenario geopolítico más complejo, competitivo y fluido, y con mecanismos de gobernanza regional e internacional más fragmentados y con menor capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales (SANAHUJA, 2020: 84).

Nesse sentido, este ensaio prioriza a perspectiva analítica sobre a normativa, ou seja, não está preocupado em propor caminhos para alcançar uma sociedade internacional melhor, tampouco meios de como ir além dela, rumo a uma alternativa mais favorável. Parte do princípio de que está, de fato, chegando ao fim o predomínio ocidental de quase três séculos e que uma era de instabilidade e incertezas começou, ancorando esse pensamento em dois fatores principais: econômica e demograficamente, a região do Indo-Pacífico já é mais importante que o Atlântico; a globalização e a ordem liberal estão sendo erodidas progressivamente pelos chamados “novos nacionalismos”, pelos populismos (de esquerda e de direita), pela crescente desigualdade, pela estagnação econômica, somada à crise fiscal, e por políticas externas mais assertivas e potencialmente conflitivas.

O texto está dividido em três partes, nas quais são abordadas três dimensões: o Brasil e as incertezas com o fim da *Pax Americana*; a nova realidade com o fim da *Pax Mercatoria* e, finalmente, o “mundo regional” do Brasil.

Brasil “potência emergente” e o fim da *Pax Americana*

R efletir acerca dos desafios e das possibilidades de organização da nova ordem mundial nos remete, num primeiro momento, a Henry Kissinger, que teve um papel fundamental na reinserção da China na comunidade internacional após a Revolução Cultural. Em dois de seus livros publicados recentemente (*On China*, 2011; *World Order*, 2014), o autor constata que a ordem internacional está sendo duplamente desafiada por uma redefinição de sua legitimidade e por um câmbio significativo no equilíbrio de poder. No primeiro livro, afirma que a China já tinha se tornado uma superpotência econômica e um agente fundamental na formação da ordem política global e, no segundo, apesar de prever uma coevolução pacífica, teme que se repita o que aconteceu no século XX, quando a ascensão da Alemanha ameaçou a supremacia do Reino Unido. Ele ressalta que ainda não tinha sido redefinido no século XXI “um novo tipo de relação entre grandes potências”, para evitar a repetição da tragédia europeia com duas guerras catastróficas, das quais ela nunca se recuperou totalmente – ou seja, um mecanismo capaz de integrar a força (realismo) e a legitimidade (idealismo), reconstruindo um sistema bipolar baseado nos Estados Unidos e China.

John Ikenberry (2018), numa percepção mais otimista, considera que o internacionalismo liberal sofre de uma crise provocada pelo seu próprio sucesso no pós-Guerra Fria e que ainda tem futuro se for reinventado e repensado, como já vinha sendo feito no passado. Nesse caso, não estaríamos presenciando uma transição para uma nova ordem hegemônica chinesa – um “estado capitalista autoritário”, como a Rússia – tampouco para um retorno à multipolaridade ou para uma “ascensão do resto”.

China will probably not replace the United States as an illiberal hegemon, and the global South will probably not emerge as a geopolitical bloc that directly challenges the US-led order. But the United States – and its old allies – will continue to be a smaller part of the global whole, and this will

constrain their ability to support and defend the liberal international order (IKENBERRY, 2018: 17).

Avançando sobre o tema, reajustando o foco agora para os países ditos emergentes, é importante lembrar que até o final do século passado o termo “potências emergentes” ainda não havia ganhado ampla circulação. Em 2001, Jim O’Neill, analista da Goldman Sachs, cunhou o termo “BRIC” – Brasil, Rússia, Índia, China – para descrever o potencial das “economias de mercado emergentes” em relação aos seus investidores. Em 2010, África do Sul juntou-se ao grupo, tornando-se assim “BRICS”. Contudo, em termos econômicos, políticos e militares, as disparidades entre seus membros são grandes e têm aumentado nos últimos anos. Amitav Acharya é bastante crítico desses “clubes”, ao considerar que os países BRICS não parecem ter coesão suficiente entre eles para mantê-los unidos na questão-chave do reordenamento – por exemplo, na área dos direitos humanos, democracia e na questão nuclear. Assim sendo, ele considera que o G20 (que fora criado em 1999) teria mais potencial para avançar na reforma da governança global no contexto da mudança de *hegemon*:

The Goldman Sachs analyst, Jim O’Neill, later became noticeably less bullish about the economic prospects of the BRICS. But the fashion show continues with new acronyms such as CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egypt, Turkey, and South Africa), “breakout nations” (Turkey, the Philippines, Thailand, India, Poland, Colombia, South Korea, and Nigeria). Another one is MIST (Mexico, Indonesia, South Korea, and Turkey). How much of this is a self-promoting marketing ploy by business consulting firms is a moot question. To some extent, recognition as an emerging/rising power is decided by membership in clubs, the most well known of which is that of the BRICS (ACHARYA, 2018: 215-216).

Outros autores tecem críticas semelhantes – como Andrew Hurrell (2006), Christopher Alessi (2012) e Ruchir Sharma (2012) – ao enfatiza-

rem que não formam um grupo coerente, sendo as diferenças entre eles maiores do que suas semelhanças. Deve-se lembrar, ainda, que se trata apenas de um foro não institucionalizado e, apesar de dar flexibilidade à cooperação entre países tão distintos, ao não possuir mecanismos de acompanhamento, enfrenta dificuldades na sua continuidade e na busca por se obter resultados concretos. Para complicar ainda mais, durante a 14ª reunião anual de cúpula dos BRICS, realizada em junho de 2022, a China, num momento de grandes turbulências e incertezas no mundo (por exemplo, a guerra na Ucrânia, as sanções econômicas à Rússia e a conexão China-Rússia), expressou sua ambição de expandir o grupo para permitir a entrada de outras economias emergentes, num formato batizado de “*BRICS plus*”.

Por outro lado, há autores que divergem dessa perspectiva, por exemplo, Oliver Stuenkel (2020), que considera o papel dos BRICS relevante num *multipolar world* e apresenta alguns resultados concretos de sua concertação, como a criação em 2014 do *New Development Bank* (NDB) com sede em Xangai, e logo depois do *BRICS Contingent Reserve Agreement* (CRA).

Na realidade, não houve até agora resultados concretos para a região, saindo da ênfase no comércio para uma relação mais abrangente baseada em projetos de infraestrutura, coordenação de políticas, integração financeira e turismo.

O Brasil e o fim da *Pax Mercatoria*

Recentes acontecimentos globais complexos – mudanças climáticas, instabilidade financeira, terrorismo cibernético, fluxos migratórios, pandemia de COVID-19, “Brexit”, guerras na Síria e na Ucrânia, política externa do regime de Vladimir Putin, reativação da OTAN, crescentes tensões entre os Estados Unidos, exacerbadas em torno rivalidade geoestratégica do Mar do Sul da China, grave crise energética na Europa, as reformas constitucionais na China em março de 2018 e a concentração do poder em mãos de Xi Jinping – apontam para um nacionalismo cres-

cente. Esse conjunto de acontecimentos, ao que podemos acrescentar o crescimento de movimentos populistas antissistema e o extremismo religioso, indica que acabou o período da chamada *Pax Mercatoria* – a abertura dos mercados geraria interdependência e isso deslocaria definitivamente a lógica do conflito nas relações internacionais – e que agora domina a lógica geoeconômica marcada pela rivalidade entre os Estados. A geoestratégia foi substituída pela geoeconomia.

En esa lógica de competencia entran los recursos naturales, desde la energía hasta los alimentos, pasando por los minerales raros, pero también el comercio, las inversiones directas, los movimientos de capital, los tipos de cambio, las reservas de divisas, los fondos soberanos y, por supuesto, las propias instituciones internacionales que ven cómo se debilita su poder en la gobernanza mundial (MORENO JUSTE, 2017: 392).

Nesse sentido, isso significaria que a preeminência do Ocidente poderia ser substituída pelo “resto” – os BRICS, por exemplo? Aqui cabem, inicialmente, três observações. Em primeiro lugar, o deslocamento progressivo do centro do dinamismo econômico mundial do Atlântico para a Ásia-Pacífico. Em segundo lugar, o surgimento de novas vias de desenvolvimento capitalista não liberal (China e Rússia). E, em terceiro lugar, a existência de um processo de desglobalização, que se manifesta na crescente fragmentação regional (globalização regionalizada), na emergência de novas e múltiplas narrativas geopolíticas – por exemplo, o euroasiatismo – e no crescimento dos relacionamentos multiníveis complexos. Tudo isso indica uma governança global menos universal e mais fragmentada com processos que tendem à balcanização pelo potencial disruptivo, numa clara transformação da globalização que se desenvolveu nas últimas décadas.

Ao longo do século XXI a China se tornou o maior parceiro econômico da maioria dos países da América Latina. Juan Carlos Gachúz Maya e Francisco Urdinez elaboraram o quadro abaixo mostrando de forma comparativa o deslocamento econômico dos EUA pela China em

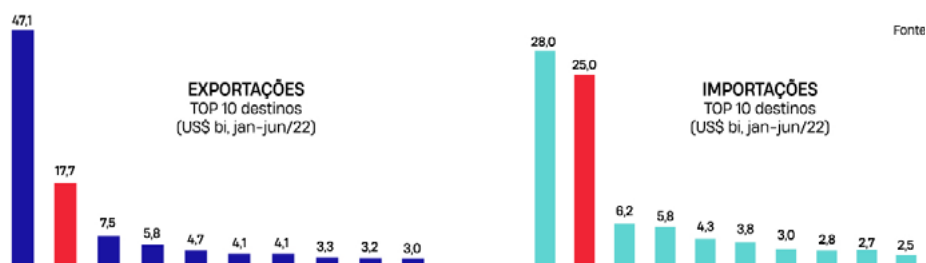
cada país somando o comércio exterior (importações e exportações), o estoque de investimento estrangeiro direto, a soma de créditos concedidos por bancos políticos e comerciais, bem como a ajuda oficial ao desenvolvimento.



(GACHÚZ MAYA & URDINEZ, 2022: 5)

No caso do Brasil, analisando o período mais recente de janeiro a junho de 2022, os Estados Unidos ainda conservam uma importância relativa, sendo a segunda principal origem das importações brasileiras e o segundo principal destino das exportações:

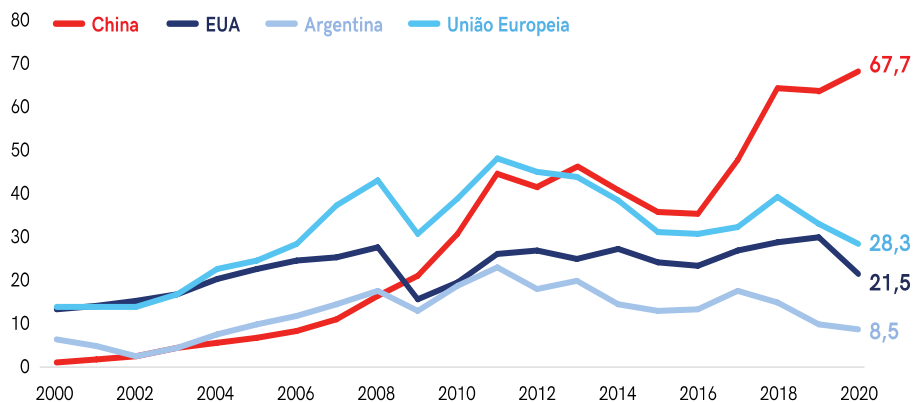
GRÁFICO 1. Principais parceiros comerciais do Brasil, por fluxo comercial, em 2022



Fonte: Amcham 2022.

Entretanto, considerando os últimos vinte anos, podemos notar que a evolução das exportações para os principais parceiros do Brasil é nitidamente favorável à China:

GRÁFICO 2. Evolução das exportações do Brasil para a China e parceiros comerciais selecionados (US\$ bilhões)



(CARIELLO, 2022 (a): 14)

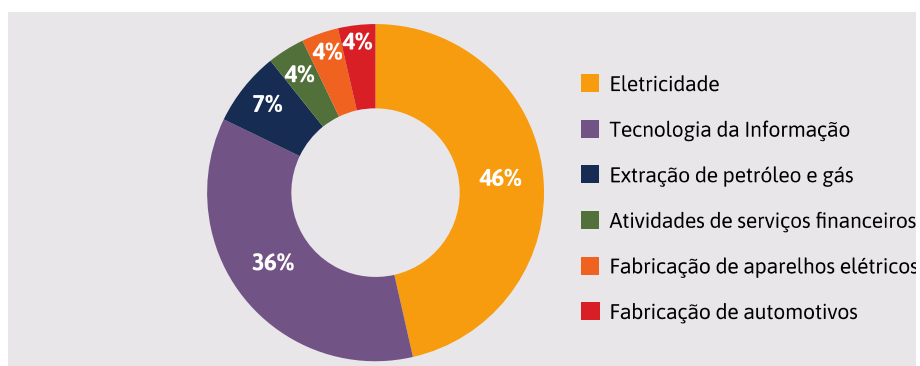
A América Latina não estava incluída no projeto original da *One Belt One Road*, mas até hoje 20 países da região assinaram acordos da BRI com a China, no entanto, há 13 países que não o fizeram. Contudo, Argentina assinou em fevereiro de 2022 e os outros países já teriam manifestado também intenção de assinar (BARROS, 2021). No caso do Brasil, tampouco podemos ignorar que, mesmo não participando formalmente da BRI, o país recebeu, no período 2015-2020, importantes investimentos chineses em infraestrutura. O Brasil sozinho concentrou 43,63% da quantidade de projetos de infraestrutura em 2005-2009 e 18,37% em 2020-21 (DUSSEL PETERS, 2022).

Os investimentos sofreram uma queda acentuada, é fato, mas em 2021 houve uma retomada importante, sobretudo em setores de energia e tecnologia (gráfico 3). No âmbito geral, a participação do Brasil no total de investimentos chineses no mundo continua sendo importante (gráfico 4).

Rhys Jenkins (2022: 15), no entanto, é cético quanto a esses acordos, que segundo ele seriam mais simbólicos que vinculativos, apesar de significarem uma nova orientação com suas “cinco prioridades de cooperação” – *policy coordination; facilities connectivity; unimpeded trade;*

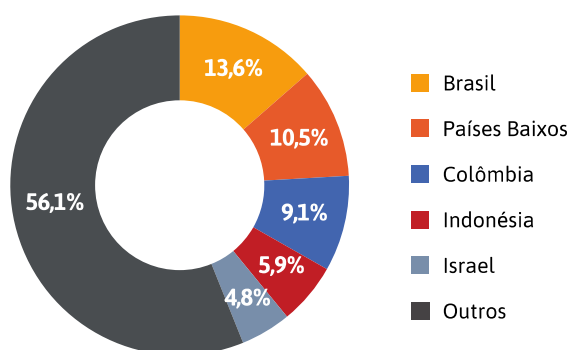
financial integration; and people-to-people bond. Ou seja, há uma continuidade no envolvimento da China na América Latina, ainda que os problemas anteriores continuem como, por exemplo, o impacto negativo dos investimentos e projetos chineses no âmbito social e ambiental.

GRÁFICO 3. Divisão setorial dos investimentos chineses no Brasil, 2021 (número de projetos ocnfirmados)



(CARIELLO, 2022 (b): 18)

GRÁFICO 4. Principais destinos dos investimentos chineses no mundo em 2021 (percentual em valor investido)



(CARIELLO, 2022 (b): 17)

Marcos Cordeiro Pires (2019) considera que deve ser levada em conta a interação de seis variáveis para determinar o escopo das re-

lações sino-latino-americanas: a política proativa da China com objetivo de consolidar sua presença na região; as possíveis reações dos Estados Unidos a esse intuito chinês; o quadro político e institucional dos países latino-americanos e caribenhos; a deterioração do quadro das articulações regionais latino-americanas; o posicionamento da diplomacia brasileira e os impactos disruptivos dos avanços tecnológicos no cerne da “Quarta Revolução Industrial”. Em relação à Iniciativa Cinturão e Rota existem, segundo Pires, enormes desafios para sua concretização.

Vale mencionar que o período protecionista da administração Trump dos EUA (2017–2021) e os efeitos da pandemia sobre os concorrentes em indústrias-chave pareciam indicar uma oportunidade única para a China na região. Aqui cabem algumas perguntas: o benefício geoestratégico decorrente de um dinamismo chinês ousado e assertivo na região é possível sem confronto com os Estados Unidos? Os ganhos relativos de tornar a América Latina a “*new frontier*” do engajamento global da China compensam o risco de *overstretching* estratégico?

China’s academic community is actively considering whether and how a rapidly growing overseas profile is leading to rising backlash on the global stage. If so, they wonder, does China face a potential problem of “strategic overstretching” or a situation in which the cost of maintaining the existing system exceeds the benefits? (PU, MYERS, 2022: 41)

Por outro lado, essa influência crescente da China não deixa de inquietar os próprios latino-americanos, o que pode ser exemplificado pelos efeitos de projetos extrativistas nas comunidades locais, pelo controle de setores estratégicos da região, a chamada “diplomacia da armadilha da dívida” e pelo apoio dado a algumas ditaduras, o que desafiaria a manutenção da “ordem liberal na região”.

A conjunção de todos esses fatores nos debates domésticos chineses pode, inclusive, ter o condão de alterar a natureza da estratégia e das táticas da ascensão da China num momento em que o governo Biden está

repensando sua estratégia geral em relação a ela e à América Latina (PU, MYERS, 2022: 53).

Assim, a China continua sendo compradora de soja, petróleo bruto, ferro e cobre, mas deixou de ser exportadora de produtos de baixa qualificação para uma gama crescente de produtos e serviços de alta tecnologia (ferrovias de alta velocidade, infraestrutura de telecomunicações 5G, linhas de transmissão de eletricidade de *ultra-high-voltage* etc.)

Finalmente, no que diz respeito à Europa, é uma observação óbvia afirmar que a influência da UE nas relações internacionais diminuiu.

Seu desenvolvimento como ator global se baseou, à imagem e semelhança de seu mundo interno, na governança (normas, regras e instituições) e no multilateralismo como forma superior de organização, as mudanças no mundo parecem ter ocorrido na direção oposta com a orientação europeia (MORENO JUSTE, 2018: 393-394).

Para recuperar protagonismo, a União Europeia planifica, para 2023, uma contraofensiva diplomática e comercial nos países da América Latina, segundo o que fora revelado por documento do Serviço Europeu de Ação Exterior (SEAE).¹ O objetivo principal desse ativismo é conter o avanço da Rússia e, sobretudo, da China. Dessa forma, a UE planeja para 2023, sob a presidência da Espanha, uma cúpula entre as duas regiões após ter se passado quase uma década desde a última, em 2015.

Num momento em que Europa está vivendo sérios problemas energéticos, o documento destaca que Venezuela, Argentina e Brasil têm importantes reservas de petróleo e gás, além de acrescentar que três países da zona – Bolívia, Argentina e Chile – dispõem de 60% das reservas de lítio localizadas no planeta. Além dessas questões, o documento destaca que a região conta com 700 milhões de habitantes e tem três países

1 **El País**, Bruselas prepara una ofensiva comercial y diplomática para frenar el avance de China y Rusia en Latinoamérica, 18/08/2022. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2022-08-18/bruselas-prepara-una-ofensiva-comercial-y-diplomatica-para-frenar-el-avance-de-china-y-rusia-en-latinoamerica.html>

membros do G20, quatro na OCDE e duas economias com potencial para se incorporar ao G7.

Assim sendo, o documento também faz referência à necessidade de tornar realidade o histórico de acerto comercial da UE com o Mercosul assinado em 2019² e agilizar as tratativas de livre comércio com México e Chile. Esse “salto qualitativo” na relação terá que levar em conta que a região atualmente possui um número crescente de líderes *anti-establishment*, com orientação de esquerda (Pedro Castillo no Peru, Gabriel Boric no Chile, Xiomara Castro em Honduras, Rodrigo Chaves na Costa Rica e Gustavo Petro na Colômbia).

No plano econômico, o modelo de inserção internacional do Brasil, extremamente dependente da bonança das *commodities* – que está provavelmente chegando ao fim –, será afetado não só pela reorientação crescente do modelo econômico chinês para uma dependência menor das exportações e mas também pelo novo modelo de organização da economia global, orientado para a realocação produtiva, a digitalização e a automatização.

O “mundo regional” do Brasil

A noção de “mundo regional” proposta por Acharya (2018: 263) é mais adequada que o conceito geopolítico de ordem regional, que se refere principalmente ao equilíbrio entre estabilidade e conflito. Tal conceito combina geopolítica, economia e identidade cultural. Nesse sentido, o “mundo regional” sul-americano é composto de países que são independentes, há pelo menos dois séculos, mas nos quais ainda predomina a síndrome colonial, que os faz se perceberem muitas vezes como estrangeiros, mesmo coabitando um espaço territorial comum. Além disso, existe o consenso de que a cooperação regional efetiva não

2 Nesse sentido é importante lembrar que o Acordo-quadro de cooperação inter-regional Mercosul-Comunidade Europeia foi assinado em 1995, mas com negociações intermitentes durante os últimos vinte anos, atravessando os mandatos de quatro presidentes brasileiros.

precisa seguir um modelo único, derivado da experiência europeia. Os novos polos regionais seguem narrativas próprias, como nos casos de Rússia, Turquia e Irã. Em termos regionais, o Brasil é privilegiado pelo fato de ter limites geográficos com todos os países da América do Sul, exceto Chile e Equador.

Desde o início da década de 1990, no contexto do fim da Guerra Fria e das mudanças decorrentes da globalização, os estados latino-americanos optaram por estratégias regionalistas dominadas por agendas comerciais nos parâmetros do denominado “regionalismo aberto” ou “novo regionalismo”. Posteriormente, ante o esgotamento do “regionalismo aberto”, novas propostas institucionais (*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* – ALBA-TCP e *Unión de Naciones Suramericanas* – UNASUR) surgiram com ênfase na questão política, na cooperação (social, energética, infraestrutura física, segurança e defesa) e no chamado “regionalismo pós-liberal” ou “pós-hegemônico”. Essas novas iniciativas coexistiam com esquemas anteriores de integração, como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), *Mercado Común del Sur* (Mercosul) e a *Comunidad Andina de Naciones* (CAN).

Nesse sentido, surgem algumas questões: quais são as consequências da nova estrutura de poder para o regionalismo e para as ordens regionais? Qual será a relevância e a natureza da legitimidade da hegemonia regional do Brasil na sua busca pelo status de grande potência? O *sui generis* regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (coordenação política intergovernamental, politização das agendas, centralidade do Estado sobre o mercado e procura de novos modelos de desenvolvimento) como instrumento estratégico é ainda viável no contexto de mudanças endógenas e exógenas?

A ALBA-TCP fracassou por uma combinação de várias razões, marcada, entre outros fatores, pela orientação ideológica que inviabilizou consensos, crise do regime chavista etc. Já a UNASUR, com funcionamento institucional puramente intergovernamental, baseada no requisito da unanimidade, foi extinta progressivamente a partir de abril de 2018, quando Colômbia, Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Peru anunciaram sua

saída para ingressarem no Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul – PROSUL, criado em 2019, com o objetivo de substituir a UNASUR, mas que também está em processo de dissolução.

Desse modo, é fácil perceber que a América Latina hoje é uma região bastante atomizada e de convergência limitada, com baixo crescimento econômico, baixa integração, liderança fraca, pouca concordância e alto grau de pragmatismo (SERBIN, 2018: 23). Com tantos problemas, aos quais poderíamos acrescentar as profundas assimetrias econômicas e territoriais entre os diferentes países, qual é então o futuro possível para a região?

Nicolás Comini (2018: 270) elenca as principais dicotomias que permeiam relevantes debates acadêmicos sobre a região: integração ou cooperação, novo ou velho regionalismo, regionalismo aberto, pós-hegemônico ou pós-liberal, racionalização ou ideologização, multilateralismo complexo ou *sui generis*, superposição institucional como vantagem ou como debilidade, opções reduzidas ou mundo multiplex. Comini considera as alianças regionais e a integração regional como dotados de aspectos amplos e polissêmicos, que devem ser abordados em função de tempos-espacos determinados, cheios de contradições e de subjetividades.

As principais causas que levaram, segundo ele, à consolidação de alianças regionais são as mesmas que as corroem: “*Los ciclos políticos, el poder, la cohesión y el liderazgo, el grado de institucionalización, los estereotipos, las amenazas, y los resultados*” (COMINI, 2018: 287). Poderíamos acrescentar outras causas interagindo com essas: a instabilidade dos governos, a reprimarização da economia, o baixo intercâmbio intrarregional e a confluência de cerceamentos endógenos e exógenos.

Atualmente estamos vivenciando um momento de redefinição das alianças provocada por mudanças em todos esses fatores num contexto internacional hostil e instável. A região sofre de uma crônica instabilidade política com as chamadas “ondas”: primeiro a da primeira década do século XXI, a “maré rosa” de esquerda, e dez anos depois, a de direita. Na América Latina, segundo José Antonio Sanahuja e Nicolás Comini

(2018: 35-36), independentemente da continuidade ou não das “novas direitas globalistas”, existiriam quatro vulnerabilidades estruturais: a dependência dos preços das *commodities*, por não ter diversificado as exportações e melhorado a produtividade; o aumento da taxa de juros, o deterioro das finanças públicas e o aumento da pobreza.

Esses debates intermináveis são a prova cabal de que a região está longe de vislumbrar algum projeto comum concreto ou mesmo de formular um diagnóstico consensual dos problemas enfrentados. Os paradigmas de inserção internacional do passado não podem mais ser utilizados para analisá-la ante o novo prisma da relação triangular entre os Estados Unidos, China e a região. Assim sendo, Comini conclui: “*El pesimismo parece haber monopolizado los estudios sobre integración en América Latina*” (COMINI, 2018: 290). Contudo, ele apresenta algumas sugestões: evitar retomar uma perspectiva bipolar do mundo, o que impediria um verdadeiro pragmatismo e o incremento dos níveis de interdependência regional; repensar a organização da integração latino-americana sem as idealizações dos grandes projetos, evitando “*fórmulas axiológicas o as conceptualizaciones jerarquizantes*” (COMINI, 2018: 290).

Considerações finais

A campanha política para as eleições para presidente em outubro deste ano está sendo extremamente polarizada. Nos programas partidários dos dois candidatos que disputarão o segundo turno, Jair Bolsonaro e Lula da Silva, inclusive, não há nenhum detalhamento sobre medidas concretas na área da política externa.

Ao analisarmos a questão programática dos candidatos, no que tange à política externa, é possível verificar que das quarenta e oito páginas do programa de Bolsonaro entregue ao TSE³, o capítulo “Política

3 Link para os candidatos e em cada um deles está a proposta de governo. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/estados/2022/2040602022/BR/candidatos>

externa e defesa nacional” ocupa apenas três páginas e meia, segundo o qual ele afirma que o país “se destaca como defensor histórico de uma ordem global multipolar, alicerçada no direito internacional e centrada na Carta das Nações Unidas”. Merece atenção o fato de que, em março de 2021, Ernesto Araújo, Ministro das Relações Internacionais é substituído por Carlos França. Segundo Miriam Saraiva (2022), o novo ministro, apesar de tentar recuperar a centralidade do Itamaraty e procurar um “retorno à normalidade”, com o abandono da narrativa antiglobalista e conservadora, fez com que a política externa ficasse “ambígua e sem foco”.

Já o programa de Lula – em que apenas quatro parágrafos são dedicados explicitamente à política externa no documento de vinte e uma páginas – repete as mesmas diretrizes empregadas durante seus dois governos, sob a grande consígnia da “política externa ativa e altiva”, propondo, ainda, a cooperação entre países do Sul Global, sobretudo na América Latina e na África, bem como o fortalecimento do Mercosul, Unasul, Celac e BRICS. Carlos Milani, contudo, considera que as promessas de Lula carecem de detalhamento:

Não fica muito claro como o novo governo conceberá um retorno à cooperação estratégica sem pensar que o mundo mudou. A China ascendeu desde então, e agora não há mais nenhuma decisão que o Brasil tome sem que intervenha a rivalidade entre EUA e China, e às vezes entre EUA e Rússia. Não fica claro quais são as ferramentas que tornarão essa política externa “ativa e altiva” factível. Não que não seja, mas não há explicação.⁴

4 **O Globo**, Bolsonaro dá guinada em propostas para Itamaraty e abraça o ‘globalismo’ no programa de governo. Bolsonaro caminha na direção contrária de política diplomática empenhada pelo órgão nos últimos quatro anos, 22/08/2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/eleicoes-2022/noticia/2022/08/bolsonaro-da-guinada-em-propostas-para-itamaraty-e-abraca-o-globalismo-no-programa-de-governo.ghtml>

Em suma, fica difícil prever qual será a política externa do próximo governo, já que, inevitavelmente, a política doméstica consumirá boa parte do tempo e do capital político do próximo presidente, que precisará gerenciar muitos desafios internos em meio a um país empobrecido, extremamente polarizado e com uma importante reconfiguração político partidária. No entanto, não se pode perder de vista o fato de que o Brasil pertence tanto aos BRICS quanto ao G20, G77, Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) e, ao mesmo tempo, busca adesão à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em 2017, tornou-se sócio estratégico da China. Considerando os interesses nacionais e estratégicos, a melhor alternativa certamente não pode ser um alinhamento automático ao *dragão* ou à *águia* em uma ordem global sujeita a constantes transfigurações (KALOUT; MARTINS DA COSTA, 2022).

Bibliografia

ACHARYA, Amitav. **The end of American world order**. Cambridge, UK; Medford, MA: Polity, 2018.

ALESSI, Christopher. “Does the BRICS Group Matter?” **Council on Foreign Relations**, March 30, 2012.

ALLISON, Graham. **Destined for war. The America and China escape Thucydide’s trap?** Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.

BARROS, José Vitor Honório Monteiro de. “A Iniciativa Cinturão e Rota na América Latina”, **Pensamiento Proprio**, nº 53, enero-junio 2021, p. 202-238.

CARIELLO, Tulio. “Investimentos chineses no Brasil: histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)”, **Conselho Empresarial Brasil-China**, 2022 (a). Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2021/08/05/investimentos-chineses-no-brasil-historico-tendencias-e-desafios-globais-2007-2020/>.

CARIELLO, Tulio. “Investimentos chineses no Brasil: 2021, um ano de retomada”, **Conselho Empresarial Brasil-China**, 2022 (b). Disponível em: <https://www.cebc.org.br/2022/08/31/estudo-inedito-investimentos-chineses-no-brasil-2021/>.

COMINI, Nicolás. Las alianzas latinoamericanas a la luz de las corrientes realistas de las Relaciones Internacionales: supuestos, contrapuntos y alternativas. In: SERBIN, A. **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 269-298.

DUSSEL PETERS, Enrique. **Monitor of Chinese infrastructure in Latin America and the Caribbean**. Setembro 2022. Disponível em: https://www.redalc-china.org/monitor/images/pdfs/menuprincipal/DusselPeters_Monitor_Infraestrutura_2022_ENG.pdf.

GRIFFITHS, Rudyard; LUCIANI, Patrick (eds.). **Does the 21st century belong to China?** Kissinger and Zakaria vs. Ferguson and Li. The Munk Debate on China. Toronto: House of Anansi Press, 2011.

HURRELL, Andrew. “Hegemony, Liberalism and Global Order: what space for would-be great powers?”, **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, 82, n° 1, 2006, p. 1–19.

IKENBERRY, John. “The end of liberal international order?”, **International Affairs**, vol. 94, n° 1, January 2018, p. 7-24.

JENKINS, Rhys. “China’s Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed?”, **Journal of Current Chinese Affairs**, 51(1), 2022, p. 13–39.

KALOUT, Hussein; MARTINS DA COSTA, Hugo Bras. “A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil”, **CEBRI-Revista**, Ano 1, n° 2 (Abr-Jun), 2022, p. 70-89.

KISSINGER, Henry. **On China**. New York: Penguin Press, 2011.

KISSINGER, Henry. **World Order**. New York: Penguin Press, 2014.

LECHINI, Gladys. “Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la cooperación Sur-Sur”, **Revista Relaciones Internacionales**, IRI- UNLP, vol 31, n° 62, 2022, p. 293-302.

MORENO JUSTE, Antonio. Un mundo en crisis: nuevas y viejas hegemonías (2007-2017). In: NEILA HERNÁNDEZ, José Luis *et al.* **Historia de las Relaciones Internacionales**. Madrid: Alianza, 2018, p. 375-410.

NYE, J. S. **The future of power**. New York: Public Affairs, 2011.

PIRES, Marcos Cordeiro. “A Iniciativa Cinturão e Rota. Mundo e desenvolvimento”, **Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 1, n. 2, 2019, p. 81-102.

PU, Xiaoyu; MYERS, Margaret. “Overstretching or Overreaction? China’s Rise in Latin America and the US Response”, **Journal of Current Chinese Affairs**, 51(1), 2022, p. 40–59.

SANAHUJA, José Antonio. “¿Bipolaridad en ascenso?. Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización”, **Foreign Affairs Latinoamérica**, Vol. 20: Núm. 2, 2020, p. 76-84.

SANAHUJA, José Antonio; COMINI, Nicolás. “Las nuevas derechas latinoamericanas frente a una globalización en crisis”, **Nueva Sociedad**, nº 275, mayo-junio de 2018.

SERBIN, Andrés. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. *In*: SERBIN, A. (ed.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Barcelona: Icaria Editorial, 2018, p. 13-33.

SHARMA, Ruchir. “Broken BRICS: Why the rest stopped rising”, **Foreign Affairs**, October 22, 2012, p. 2-7.

STUENKEL, Oliver. **The BRICS and the future of global order**. Lanham/Maryland: Lexington Books, 2020.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo**. Petrópolis: Vozes, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O declínio do poder americano**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

Hugo Suppo · Graduado em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre e Doutor em História das Relações Internacionais pela Université Sorbonne Nouvelle – Paris III. Professor e pesquisador no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ). Desde 2010, coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina – NEIBA e editor de suas duas publicações: Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil e infoNEIBA, bem como editor da revista Mural Internacional (PPGRI).

A adesão do Brasil à OCDE em uma realidade multipolar

Leonardo Paz Neves

Resumo

O debate no entorno da adesão ou não do Brasil à OCDE denota que ainda não há consenso em relação ao movimento. Não obstante, os esforços dos últimos dois governos colocaram o país na rota para a adesão. Nesse sentido, o mais importante nesse momento seria mudar o foco do debate entre aderir ou não à organização para como internalizar o máximo possível os benefícios de fazer parte da OCDE. O presente texto busca fazer um breve apanhado das duas posições em questão e tentar sinalizar algumas perspectivas para uma base mínima de consenso acerca da adesão do Brasil à OCDE.

Abstract

The debate surrounding whether or not Brazil should join the OECD shows that there is still no consensus in relation to the movement. Nevertheless, the efforts of the last two governments have put the country on the road to accession. In this sense, the most important thing at this moment would be to change the focus of the debate from whether or not to join the organization to how to internalize as much as possible the benefits of being part of the OECD. This paper seeks to make a brief overview of the two positions in question and try to signal some prospects for a minimum basis of consensus on the accession of Brazil to the OECD.

Introdução

Dando sequência ao pedido formal de adesão feito em 2017 pelo Brasil, o Conselho da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) abriu o processo de adesão ao país em 2018 e formalizou seu aceite em 2022 por meio de uma carta-convide seguida do *Ascension Roadmap*¹ (AR), documento que determina os termos, as condições e o processo pelo qual o Brasil deverá passar para ingressar na organização. O objetivo do processo estruturado no AR é o de garantir a condução da convergência do país aos padrões e instrumentos da organização. A OCDE, enquanto uma organização intergovernamental focada em pesquisa e formulação de melhores práticas em políticas públicas, demanda de seus membros um amplo compartilhamento, não apenas de seus valores e visões, mas também uma harmonização com seus instrumentos que determinam padrões em matéria de política pública, que devem ser comuns a todos membros.

A aproximação do Brasil com a OCDE data da década de 1990 e surge de maneira mútua. Por um lado, o governo brasileiro, liderado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, identificava que fazer parte da organização funcionaria com uma certificação para o país, indicando a presença de políticas “amigáveis ao mercado”. Interessante mencionar que a década de 1990 foi um período em que pudemos testemunhar uma forte expansão, não apenas do comércio internacional, mas também de mecanismos e acordos de facilitação de comércio. Nesse sentido, o país buscava ficar alinhado com a tendência dominante da economia internacional.

Pelo outro lado, a OCDE também inicia um processo de maior abertura do seu quadro de membros, começando, paulatinamente, a reorientar algumas de suas prioridades. Esse processo começa com

1 ROADMAP FOR THE OECD ACCESSION PROCESS OF BRAZIL. Disponível em: <https://www.oecd.org/latin-america/Roadmap-OECD-Accession-Process-brazil-EN.pdf>

a adesão de México e Coreia do Sul e segue ao incluir outros países em desenvolvimento como Chile, Costa Rica e Colômbia, na América Latina, e Polônia, Eslováquia, República Tcheca, Hungria, Eslovênia, Estônia, Lituânia e Letônia no Leste Europeu, além de Israel. Esse processo de alargamento da organização visava a maior representação de economias do mundo em desenvolvimento, em especial em um contexto da emergência do Sul Global e de fortalecimento dessas economias emergentes dentro da arquitetura da governança global (Cozendey, 2019 e Mello, 2020). É nesse contexto que a OCDE, pelo seu lado, também inicia um processo de engajamento com o Brasil. Isso se deu primeiro pela criação de um programa específico para o Brasil em 1999, que objetivamente deu ao país uma ampla participação nas reuniões ministeriais da organização. Esse movimento alcançou novos níveis em 2007, quando a organização lança o seu programa *Enhanced Enlargement*, que na prática foi utilizado para se aproximar ainda mais de algumas das principais economias do Sul Global, entre elas: Brasil, Índia, África do Sul, China e Indonésia. Finalmente, em 2015, o Brasil e a OCDE lançam um abrangente acordo de cooperação que acabou por fazer do Brasil o país não membro mais alinhado com os instrumentos da organização.

Contexto político: mesma direção, objetivos distintos

Conforme anteriormente mencionado, os primeiros contatos institucionais entre o Brasil e a OCDE se dão na década de 1990. Com objetivo de abrir mais o país para o mercado internacional e a captação de investimentos, o governo de Fernando Henrique Cardoso encontra na adesão à OCDE uma maneira de melhor credenciar o país ao *status* de “*market friendly*” e integrar de forma mais decisiva o Brasil na economia internacional. A ideia de que a conformidade do país com as práticas defendidas pela OCDE ajudariam o Brasil, em especial no que tange ao seu comércio exterior, pode ser atestada pelo movimento do ex-presidente na melhoria da classificação do Brasil nas agências oficiais

da OCDE.² O movimento parece ter sido influenciado pela adesão do México – primeiro país latino-americano e em desenvolvimento a ser aceito como membro pleno da organização.

Nesse sentido, os primeiros movimentos de aproximação são com a integração do Brasil ao Centro de Desenvolvimento da OCDE, com a participação no Comitê do Aço da organização e, em seguida, com a gradativa adesão a outros comitês e também ao se tornar signatário de convenções e recomendações como a Convenção Anti-Suborno.

A mudança de governo no Brasil significou uma interessante alteração na postura do país em relação à OCDE. Por um lado, o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva se mostrou entusiasta de uma aproximação do país com a OCDE. Essa postura pode ser atestada pela criação do *National Contact Point*, um grupo de trabalho interministerial criado pelo governo vigente para intensificar as relações com a organização e coordenar a implementação de um número de diretrizes da OCDE no país (Thorstensen e Gullo, 2018). Outro ponto alto da interação nesse período foi a integração do Brasil ao programa *Enhanced Enlargement* em 2007, quando o país é considerado um “parceiro-chave” da organização. Essa postura ganharia continuidade durante o governo de Dilma Rousseff com a assinatura de um abrangente acordo de cooperação entre o Brasil e a OCDE.

No entanto, se do ponto de vista objetivo ambos os governos de Lula da Silva e Rousseff foram tão assertivos quanto o governo de Cardoso ao se aproximar da OCDE, pelo lado de interesses subjacentes, os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) foram mais reticentes em usar tal aproximação na direção de uma eventual adesão. Essa reticência dos governos petistas parece ter raiz ideológica, afinal, sendo um partido posicionado à esquerda no espectro ideológico, o PT era adepto a uma narrativa que considerava a OCDE um “clube de países ricos”. Assim, a organização foi frequentemente alvo de críticas em relação a sua defe-

2 “FHC pede ajuda à Itália em alterações na OCDE”. Diário do Grande ABC. 12/05/2000.

sa de políticas liberais, entendidas como não sensíveis às demandas do mundo em desenvolvimento, e de sua influência nas posições dos países desenvolvidos nas negociações multilaterais.

Desse modo, a estratégia parecia ser de se aproximar da OCDE no limite da formalização de um pedido de adesão. Essa postura, mais uma vez, pode ser atestada na fala de Mauro Vieira, chanceler de Rouseff, durante o processo de assinatura do acordo de cooperação, quando argumenta que o acordo não representa “uma adesão automática com data marcada”.³ Essa postura ambígua é substituída por uma posição assertiva pela adesão durante os governos de Michel Temer e, posteriormente, Jair Bolsonaro. Temer, vice-presidente de Rouseff, ao assumir o governo teve como plataforma política uma agressiva inserção do país na economia internacional. Apesar de ficar um pouco mais de dois anos à frente do governo, Temer buscou reativar as negociações do Mercosul com a União Europeia e formalizou o processo de adesão à OCDE. Jair Bolsonaro, eleito em 2018 com uma plataforma liberal no que tange à política econômica, dá sequência aos movimentos iniciados por Temer, avançando no processo de aceite do Brasil e no início da negociação de implementação do AR.

O governo de Temer (e conseqüentemente de Bolsonaro) representaria uma ruptura ideológica em relação aos governos liderados por Lula da Silva e Rouseff e, ao adotar uma postura mais liberal, aproveitou a grande proximidade do Brasil com a OCDE para formalizar a adesão. No momento do pedido de adesão em 2017, o Brasil já era o país não membro com maior proximidade da OCDE do ponto de vista de adoção de suas diretrizes e recomendações e na participação em seus comitês. Entre os atuais países que pleiteiam adesão (Argentina, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia), o Brasil definitivamente é o que tem maior conformidade com os instrumentos requeridos.

3 “Por que esperada entrada do Brasil na OCDE ainda não vingou”, BBC Brasil, 07/10/2021.

Debate em torno da adesão: há um caminho do meio?

A disputa dentro do contexto político ajuda a ilustrar o debate presente no país sobre a adesão ou não à organização. Esse debate tem apresentado, de forma geral, argumentos apoiados por duas posições antagônicas.

De um lado, temos um grupo que se mostra mais entusiasta na possibilidade da adesão do Brasil à OCDE. Entre os principais argumentos desse grupo, destacamos: i. a possibilidade de fazer parte de um foro de excelência em políticas públicas; ii. a percepção de que fazer parte da OCDE (e adotar suas recomendações) funcionaria como um “selo de qualidade” em termos de políticas domésticas; iii. que, em virtude desse “selo de qualidade”, se criaria um ambiente mais propício para negócios, atraindo assim mais investimento externo; iv. o país se tornaria mais resiliente à corrupção e mais robusto na sua gestão pública; v. por consequência, veríamos um incremento na produtividade de sua economia; e, por fim, vi. o Brasil teria maior capacidade de influência no desenvolvimento das recomendações da OCDE, tornando-as mais sensíveis às demandas dos países em desenvolvimento.

O conjunto de argumentos que suportam a narrativa da adesão do Brasil à OCDE parte da ideia de que a organização é um foro qualificado de debates e repositório de dados em políticas públicas. Há décadas os países membros vêm compartilhando informações sobre suas políticas, se submetendo a avaliações entre pares e desenvolvendo recomendações que passam a ser entendidas como boas práticas. Seu trabalho é reconhecido internacionalmente, especialmente nos países desenvolvidos, e, por tal, tem conseguido se converter em um importante ator na definição e encaminhamento da agenda da governança global.

Nesse sentido, fazer parte da OCDE significaria uma forçosa incorporação dos instrumentos (tidos como boas práticas) e recomendações da OCDE no país. Incorporar tais práticas não apenas resultaria em um benefício em si, como ainda funcionaria como uma sinalização positiva para atores externos de que o Brasil possui políticas modernas, facilita-

doras de negócios e provedoras de desenvolvimento. Essa sinalização, por consequência, resultaria em um grande número de impactos positivos, em especial os de natureza econômica, como redução de custos de captação de recursos, atração de investimentos e negócios, entre outros.

Do outro lado, há aqueles que veem com receio a entrada do Brasil na OCDE. Entre as principais críticas podemos elencar: i. a perda de liberdade de implementar políticas, afinal espera-se dos países membros a conformidade com (a maior parte dos) padrões e recomendações da organização; ii. conformidade essa que, em muitos casos, não estariam (supostamente) alinhadas aos interesses do Brasil, dado que a OCDE é uma organização formada majoritariamente por países desenvolvidos, e assim poucas de suas recomendações seriam sensíveis às demandas específicas dos países em desenvolvimento; iii. a adesão à OCDE seria incoerente com as posições do Brasil nas últimas décadas, em especial no debate político-econômico internacional – no qual o Brasil foi um ator vocal e crítico às posições dos países desenvolvidos, se aliando inclusive a posições articuladas por grupos como o G77 nas negociações multilaterais; iv. essa mudança de posição fragilizaria o posicionamento diplomático do Brasil ante aos seus tradicionais aliados do mundo em desenvolvimento; e v. essas contradições ganhariam contornos mais nítidos no que tange à agenda de cooperação internacional, tendo o Brasil sido um importante crítico das recomendações das políticas de ajuda para o desenvolvimento (*aid*) elaboradas no âmbito do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da OCDE e sendo um importante ator nos debates sobre a cooperação sul-sul.

O contexto das críticas à adesão do Brasil à OCDE se concentra no entorno de dois grandes argumentos. O primeiro é relacionado com a lógica intrínseca das recomendações desenvolvidas pela OCDE: se por um lado ela se baliza por valores compartilhados pelo Brasil, como fomento à democracia, transparência, boa governança e economia de mercado, pelo outro, críticos argumentarão que essas recomendações são estruturadas em sua maioria a partir das perspectivas dos países desenvolvidos (que são a ampla maioria dos membros). Dessa forma, a

implementação dessas recomendações não seria do interesse do Brasil (dado suas diferentes prioridades) ou requereria um esforço maior do país, podendo gerar constrangimentos para o país.

O outro grande argumento está relacionado com a mudança de posição do Brasil no que tange ao seu, já mencionado, posicionamento diplomático, em especial sobre negociações multilaterais. A adesão à OCDE, para esses críticos, enfraqueceria o protagonismo alcançado pelo país nas últimas décadas como um dos porta-vozes do Sul Global. Aqui uma alternativa à adesão seria fortalecer outras alianças, como os BRICS, e através delas buscar uma agenda de reformas que tivesse maior consonância com outros países em desenvolvimento (Braga, 2021).

Em paralelo ao debate entre argumentos pró e contra a adesão do Brasil à OCDE, também vale a pena observar estudos que buscam desenvolver argumentos contra-factuais ou análises em perspectiva comparada para se tentar avaliar os benefícios de uma eventual entrada do Brasil.

Estudos como esses buscam considerar as condições pré e pós adesão de um conjunto de países para analisar, a partir de um conjunto de indicadores, o efeito que a entrada desses países na OCDE teve no desempenho desses indicadores. A título de ilustração, destaco três desses estudos. Baumann (2021), por exemplo, seleciona oito países já membros da OCDE com renda *per capita* mais próximas ao do Brasil e os analisa dentro do período de dez anos (cobrindo os cinco anteriores e posteriores à adesão). Sua análise abrange indicadores como: política comercial externa, taxa de câmbio, investimento direto externo, formação bruta de capital e consumo interno. A análise de Baumann indica que os países que ingressaram na OCDE de fato passaram por um processo de abertura de suas economias ao comércio exterior, atraíram mais investimentos e tiveram aumento na formação bruta de capital, denotando um saldo positivo na adesão.

Um segundo estudo que adota metodologia semelhante chega a conclusões menos positivas. Neves (2021a), também usando um horizonte de dez anos (cobrindo os cinco anteriores e posteriores à adesão), compara o Brasil com Chile e México, os dois países latino-americanos mais antigos na OCDE. Para tal, Neves seleciona seis indicadores que ge-

ralmente são citados tanto nas narrativas otimistas quanto nas pessimistas à adesão: taxa de crescimento do PIB, investimento direto externo, dívida pública, renda *per capita*, investimento público e coeficiente de Gini.

Neves de fato identifica que México e Chile tiveram melhoras marginais nos seus indicadores, entretanto esse também foi o caso do Brasil, indicando (no caso da maior parte dos indicadores) uma dificuldade de isolar o impacto da adesão à OCDE de outros eventos exógenos (como a criação do NAFTA, no caso do México, ou o super ciclo das *commodities*, no caso do Chile e Brasil).

Reis e Soares (2021), seguindo na mesma linha, conduzem um estudo que compara a trajetória de dez países que ingressaram na OCDE desde 1990, portanto membros não fundadores. A ideia, mais uma vez, é tentar avaliar se a entrada na instituição de fato gerou impactos positivos para novos membros. Os indicadores analisados por Reis e Soares foram: atração de investimento direto externo, incremento de comércio externo e governança. O resultado do estudo aponta que de fato é possível observar que os países que ingressaram na OCDE tiveram melhor desempenho em atração de investimentos (em maior grau) e aumento de comércio externo (em menor grau) do que países de semelhante porte não membros.

No entanto, é interessante notar que estudos empíricos como Reis e Soares (2021) e Neves (2021a) convergem em identificar que sim, é possível detectar impactos positivos (especialmente em indicadores econômicos) nos países que aderem à OCDE, apesar de que, aparentemente, tais impactos são apenas marginais. Impactos mais significativos em todas as áreas pesquisadas apenas seriam atingidos a partir do desenvolvimento e compromisso na implementação de políticas mais efetivas por parte do Brasil.

Essa ideia está ancorada em um aspecto corrente da narrativa crítica da adesão à OCDE. Esse ponto responde a um dos argumentos mais frequentes na narrativa positiva à adesão do Brasil, que é o aumento de confiança dos agentes externos e por consequência aumento de investimento direto estrangeiro. Respondendo a isso, a narrativa crítica

argumenta que o Brasil já é um dos principais destinos de investimento estrangeiro direto (IED) do mundo, sendo durante quase toda a década dos anos 2010 um dos principais destinos de IED. Nesse sentido, o problema do Brasil seria exatamente a falta de um “selo de qualidade”, mas sim a necessidade de políticas concretas que buscassem mitigar o famoso “custo Brasil” por meio de maiores investimentos em infraestrutura, melhoria da segurança jurídica, harmonização de normas e impostos estaduais, qualificação da mão de obra etc.

Comentários finais

O debate no entorno da adesão ou não do Brasil à OCDE denota, em certa medida, que ainda não há consenso em relação ao movimento, ainda que seja possível identificar um conjunto mais expressivo de vozes em favor da adesão. Entretanto, independente do consenso ou não, as ações dos últimos dois governos, Temer e Bolsonaro, colocam o país na rota da adesão, na medida em que já estamos na etapa do processo do *Ascension Roadmap*.

Nesse sentido, o mais importante nesse momento seria mudar o foco do debate entre aderir ou não à organização para como internalizar o máximo possível os benefícios de fazer parte da OCDE.

Um ponto que deve ser levado em consideração de partida é que ingressar na organização nesse momento não é o mesmo que fazê-lo na década de 1990, quando se aventou a ideia pela primeira vez, como aponta Cozendey (2019) e Braga (2021). Na ocasião, a OCDE tinha um perfil mais próximo de “clube dos ricos” do que hoje. Isso pode ser verificado tanto pelas exigências feitas ao México para aceitar a sua adesão (como deixar o G77), quanto pela natureza dos seus instrumentos e boas práticas (como visto nas recomendações relacionadas à ajuda para o desenvolvimento). Desde então, a OCDE vem passando por um processo de transição que tem flexibilizado suas posições. Elementos que ajudam a comprovar essa transformação podem ser identificados na inclusão de novos membros do mundo em desenvolvimento, nas exigên-

cias feitas aos novos entrantes (ao Chile, por exemplo, não foi exigido abandonar o G77) e na própria formulação de suas recomendações (no campo de ajuda para o desenvolvimento é possível identificar mudanças sensíveis, como aponta Neves (2021b)).

Não obstante, ingressar na OCDE de fato significará a aceitação de uma agenda de políticas públicas mais liberais, o que implicará em uma maior limitação do poder público enquanto um ator indutor de desenvolvimento. Do ponto de vista diplomático, também resultará em uma readequação de seu posicionamento em negociações multilaterais, o que exigirá mais da política externa, se mantido o objetivo de estabelecer o país na figura de um ator intermediário entre países desenvolvidos e o Sul Global.

Existem benefícios evidentes na adesão à organização, mas o país deverá avaliar com cautela e prudência as condicionalidades que deseja ceder. Os instrumentos defendidos pela OCDE não têm caráter mandatório, mas recomendatório. Isso quer dizer que o Brasil terá alguma margem de manobra na decisão pela incorporação desses instrumentos (ainda que haja custos políticos e de reputação nas eventuais não aderências a suas recomendações).

Para isso, é necessário que o Brasil adote uma postura diligente na sua participação das atividades da organização. Conforme aponta Thorstensen e Mota (2021), na OCDE há um conjunto numeroso e complexo de instrumentos legais que são usados para aferir o desempenho dos países, de forma a permitir não apenas comparação entre eles, mas também a sua evolução no tempo. Em seu estudo, as autoras chamam a atenção para a necessidade de o Brasil trabalhar na compreensão dessas métricas e instrumentos, uma vez que é através deles que são aferidas a conformidade e o desempenho dos países. O argumento das autoras ganha maior destaque se considerado que é justamente no debate sobre a formulação de indicadores e métricas da instituição que o Brasil pode oferecer grande contribuição, na medida em que se espera que o desenho dessas métricas esteja de acordo com demandas dos países em desenvolvimento e não apenas contemplando temas caros aos países desenvolvidos.

A adesão à OCDE não pode ser vista com uma “bala de prata” para a solucionar todos os problemas. Isso quer dizer que os eventuais benefícios de se tornar membro da OCDE não são automáticos. Como Neves (2021a) indica, “o Brasil, mesmo sem entrar na OCDE, teve a oportunidade de desempenhar muito bem ao longo dos anos 2010, mas seu crescimento teve pouca resiliência, o que sugere uma urgente necessidade de reformas no país”. Assim, reformas domésticas que vão para além das recomendações da OCDE são fundamentais para o desenvolvimento do país.

Ao mesmo tempo, o ingresso do Brasil na OCDE pode também significar ganhos para o debate multilateral, na medida em que o Brasil terá maior capacidade de influência nas formulações e decisões da organização. Isso implica na possibilidade de o país trazer para a mesa temas de mais sensibilidade para os países em desenvolvimento. Sendo a OCDE um influente *locus* de formulação de políticas públicas, a contribuição brasileira poderá inclusive ter impactos na agenda multilateral.

Bibliografia

ABREU, S. L. F.; SEYFFARTH, A. S. OCDE: o ponto de inflexão necessário na política externa brasileira. *In*: DESIDERÁ NETO, W. A. et al. (Org.). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília: Ipea; Funag, 2018.

BAUMANN, R. O que esperar da membresia na OCDE, IPEA, **Revista Tempo do Mundo**, No. 25, Brasília, 2021.

BRAGA, C. A. P. A adesão à OCDE: “Muito Barulho por Nada?”, IPEA, **Revista Tempo do Mundo**, No. 25, Brasília, 2021.

COZENDEY, C. M. O pedido de acesso do Brasil à OCDE: onde estamos. **Cadernos de Política Exterior**, v. 5, n. 8, p. 49-76, 2019.

DAVIS, C. **More than just a rich country club: membership conditionality and institutional reform in the OECD**. Princeton: Princeton University, 2016. (Working Paper).

DELGADO, M. México a 26 años de membresía a la OCDE y los retos ante la pandemia del Covid-19. **Portal El Financiero**, 18 mayo 2020. Disponível em: encurtador.com.br/syQU5. Acesso em: 3 set. 2022.

FERNANDES, J. A. C. O Brasil e a OCDE: uma visão sobre o sistema de acesso e o papel da participação empresarial. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 31, n. 132, p. 20-25, 2017.

GODINHO, R. O. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional**: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a organização. Brasília: Funag, 2018.

GONZÁLEZ, A.; REBOLLEDO, A. *et al.* Do Latin American members benefit from the OECD? **Latin America Advisor**, 5 April 2019.

MELLO, F. de C. The OECD enlargement in Latin America and the Brazilian candidacy. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 63, n. 2, 2020.

NEVES, L. P. A experiência latino-americana na OCDE: referências para o Brasil, IPEA, **Revista Tempo do Mundo**, No. 25, Brasília, 2021a.

NEVES, L. P. **Assistência e cooperação internacional para o desenvolvimento**: uma análise dos modelos de Brasil e China. Curitiba: Ed. Appris, 2021b.

OCDE. **Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil**. 2022.

REIS, José Guilherme; SOARES, André. Adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Exportações e Investimentos: uma análise exploratória, IPEA, **Revista Tempo do Mundo**, No. 25, Brasília, 2021.

RUIZ, G. R. OCDE a la vista: ¿es más lo bueno que lo malo de ingresar al “club”? **CRHoy.com**, 15 mayo 2020. Disponível em: encurtador.com.br/gkxR4. Acesso em: 24 ago. 2022.

SÁEZ, R. E. La OCDE y el ingreso de Chile. **Estudios Internacionales**, v. 166, p. 93-112, 2010.

THORSTENSEN, V.; GULLO, M. F. **Brasil na OCDE**: membro pleno ou mero espectador? São Paulo: FGV, 2018. (Texto para Discussão).

THORSTENSEN, V.; MOTA, C. R. O Brasil frente ao “Modelo De Sustentabilidade” da OCDE. IPEA, **Revista Tempo do Mundo**, No. 25, Brasília, 2021.

VALENCIA, M. Se agotó la doctrina. *Semana*, 27 oct. 2019. Disponível em: <https://www.semana.com/opinion/columnistas/articulo/se-agoto-la-doctrina-por-mario-valencia/278391/>. Acesso em: 24 ago. 2022.

Leonardo Paz Neves · Pesquisador do Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional da Fundação Getulio Vargas (FGV NP II); professor titular do Departamento de Relações Internacionais do Ibmecc e doutor em política pública e desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). E-mail: leonardo.neves@fgv.br.

Brasil e OTAN em um mundo multipolar

Antonio Jorge Ramalho da Rocha

Resumo

Este ensaio argumenta que o Brasil tradicionalmente conduziu sua relação com a OTAN com cautela no âmbito político e diligência no plano da cooperação técnica militar. As interessantes oportunidades de cooperação que hoje se apresentam estão em linha com o relacionamento histórico, mas implicam riscos importantes, que não devem ser negligenciados. O tema é mais delicado para o Brasil, face às implicações dessa relação para o equilíbrio geopolítico regional e considerando-se o fato de que, em termos estruturais, o Brasil é menos relevante para a agenda e prioridades da OTAN do que a OTAN para o Brasil e sua inserção internacional. Assevera-se, por fim, que ao Brasil interessa manter com a OTAN relação de confiança e cooperação com distância e cadência que lhe permitam recuperar autonomia e capacidade de iniciativa para perseguir seus objetivos no ambiente internacional, postura que não se observou nos últimos anos.

Abstract

This essay argues that Brazil has traditionally conducted its relationship with NATO with caution in the political sphere and diligence in the field of military technical cooperation. The interesting opportunities for cooperation that present themselves today are in line with the historical relationship, but involve important risks that should not be neglected.

The issue is more delicate for Brazil, given the implications of this relationship for regional geopolitical balance and considering the fact that, in structural terms, Brazil is less relevant to NATO's agenda and priorities than NATO is to Brazil and its international insertion. Finally, it is asserted that Brazil is interested in maintaining with NATO a relationship of trust and cooperation with a distance and cadence that allows it to recover autonomy and the capacity for initiative in pursuing its objectives in the international environment, a posture that has not been observed in recent years.

Apresentação

O tema deste ensaio é relevante, oportuno e multifacetado. A relação entre Brasil e Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) afeta não apenas a inserção internacional do país, mas também a da América do Sul e o equilíbrio político regional. Os organizadores destes Cadernos Adenauer foram sábios, pois, ao enquadrar este assunto na perspectiva mais ampla da geopolítica na nova ordem global, tendo em vista a crescente dificuldade de conciliar a orientação geográfica da aliança militar coordenada pela OTAN e as transformações da guerra contemporânea. E, a julgar pelas implicações globais da guerra em curso na Ucrânia, tanto quanto pelo que possa resultar das eleições presidenciais brasileiras em outubro de 2022, o assunto será ainda mais importante nos próximos meses.

Este ensaio não esgota sua análise; apenas resume aspectos históricos dessa relação e organiza a discussão, oferecendo ao leitor análises que instiguem reflexões sobre o futuro dessa relação e suas implicações para a OTAN e para o Brasil. Se a leitura for agradável e provocadora ao ponto de encorajá-lo a aprofundar-se no exame do tema, o texto terá atingido seu objetivo.

Desde logo, proponho ao leitor reter duas ideias que balizam seu argumento principal: (1) a relação entre OTAN e Brasil é assimétrica, isto é, a relevância do Brasil para a Organização é significativamente menor

do que a da OTAN para o Brasil e sua inserção internacional; e (2) ao Brasil interessa manter com a OTAN relação de confiança a uma distância segura, que lhe permita recuperar autonomia e capacidade de iniciativa para perseguir seus objetivos no ambiente internacional. O argumento central é o de que a relação se tornou mais visível nos últimos anos, mas tradicionalmente é tratada com cautela no âmbito político e diligência no plano da cooperação técnica militar. As oportunidades de cooperação são interessantes e guardam sentido histórico, mas implicam riscos importantes, que não devem ser negligenciados. Atualmente, contudo, falta ao Brasil clareza em relação aos objetivos a que almeja em suas relações internacionais, inclusive em relação à OTAN. Por isso mesmo, o debate ora conclamado pela KAS Brasil é oportuno.

O texto organiza-se em três breves seções. A primeira situa a América do Sul no ambiente internacional contemporâneo, marcado pela multipolaridade sem multilateralismo, com especial atenção ao papel dos Estados Unidos da América (EUA), dada a sua liderança na OTAN. A segunda registra contradições na trajetória da OTAN no pós-Guerra Fria. A terceira resume sua relação com a América do Sul e o Brasil e apresenta dilemas e perspectivas dessa relação no futuro próximo. Segue-se uma sucinta conclusão.

1. A inserção do Brasil no cenário internacional de segurança e a OTAN

Compreender a importância da relação com a OTAN para a inserção do Brasil no atual cenário internacional de segurança é desafiador devido a dois processos principais. O primeiro é estrutural e guarda relação com a América do Sul, cuja dinâmica vem se transformando de modo relevante nos últimos anos. Embora ainda seja relativamente pouco afetada pelas principais disputas geopolíticas globais, a região tende a ganhar relevância geo-econômica no médio prazo, em razão de suas riquezas naturais. Além disso, a região que no passado recente tentou falar ao mundo com uma só voz, conferindo significado político ao

que antes era apenas uma expressão geográfica, hoje tornou-se em uma espécie de palco onde as grandes potências disputam espaço, mercados e garantias de acesso a água potável e alimentos, a petróleo e lítio, entre outros minerais estratégicos. Em grande medida, e este é o segundo processo relevante em nossa discussão, isso se deveu ao progressivo esvaziamento da liderança brasileira, cuja política externa apequenou-se a partir do primeiro mandato de Dilma Rousseff, quase hibernou durante o governo Temer e, no governo Bolsonaro, vem se mostrando míope, errática, oportunista e contraditória.

Começemos com o lugar da América do Sul na geopolítica global. Finda a Guerra Fria, somente agora os contornos da nova ordem internacional parecem delinear-se, sobressaindo a consolidação de polos de poder e disputas entre as grandes potências, em meio à redefinição dos termos da interdependência que ainda vincula economias e sociedades e o esvaziamento das estruturas de governança global estabelecidas a partir de *Bretton Woods*. O resultado é um mundo mais instável e perigoso, carente de espaços de interlocução que confirmam ao multilateralismo seu tradicional papel de “algodão entre cristais” e de efetivo promotor de agendas públicas globais na linha inaugurada pelas Metas do Milênio, hoje consolidadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU.

Neste mundo multipolar, interdependente mas sem governança, os desafios de construção de uma “esfera pública global”, explicitados por Volkner (2014), a partir da obra de Habermas (1991), são monumentais, particularmente em meio à ascensão de propostas autoritárias e neofascistas em várias partes do globo. A “desglobalização” em curso, cuja evolução é ainda nebulosa, reafirma a impropriedade dos mecanismos de governança global conhecidos, sem apontar, contudo, alternativas plausíveis. A progressiva erosão do modelo implantado sob a liderança dos EUA a partir de 1945 (BELLO, 2002; STIGLITZ, 2022; BAUMANN, 2022) evidenciou-se nas respostas à Pandemia da COVID-19, mas já se deixava entrever nas equivocadas prioridades adotadas pelos EUA no pós-11 de setembro e, mais recentemente, na atitude transacio-

nal adotada pela administração de Donald Trump. Pouco a pouco, os EUA reduziram sua capacidade de exercer influência global por meio das organizações internacionais, adotando posturas de barganha, as quais alimentam confrontações e reduzem espaços de cooperação no âmbito internacional.

Em paralelo, a ascensão da China e a estruturação de sua capacidade de influência global via Belt & Road Initiative (BRI), agora fortalecida pela Guerra na Ucrânia, completam o quadro de disputa estratégica global enunciada tanto no novo conceito estratégico da OTAN (2022) quanto na mais recente Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (US, 2022). Nela, a Casa Branca confere igual relevância à “competição geopolítica global” e aos desafios “transnacionais”, compartilhados por todos os Estados, que fundamentam a segurança nacional e internacional e só podem ser enfrentados de forma concertada, entre os quais figuram: mudança climática, insegurança alimentar, doenças contagiosas, terrorismo, necessidade de novas fontes de energia e inflação. No caso da competição geopolítica, ressalte-se a diferenciação entre Rússia e China: se aquela é tratada como pouco mais do que um perigoso “rogue state”, esta é considerada “*the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to advance that objective*” (USA, 2022, p.8). Em suma, pelo menos do ponto de vista dos EUA e da OTAN, a competição geopolítica com a China não poderia ser mais explícita.

O problema é que ela já se faz sentir na América do Sul. A região insere-se de forma peculiar no ambiente internacional, estando longe de contendas globais, com trajetória histórica marcada pelo paradoxo de abrigar países pacíficos com sociedades violentas. Ao longo da história, foram poucas as guerras intensas entre países sul-americanos, a última das quais terminou em 1935, envolvendo Bolívia e Paraguai. Sem contar conflitos menores, como a Guerra do Cenepa, pode-se dizer que a região teve outras duas guerras importantes, ambas no século XIX: a do Pacífico e a do Paraguai. O Século XX marcou-se por negociações e

arbitragens políticas dos poucos conflitos que restam, mas a região foi envolvida nas duas guerras mundiais.

A ausência de guerras contrasta com elevados índices de violência urbana. Nove dos dez países mais violentos do mundo estão na América Latina. No Brasil, por exemplo, registraram-se, em 2021, 130 mortes violentas intencionais por dia, uma média de 5,4 por hora (FBSP, 2022). É isso mesmo, leitor: duas ou três pessoas serão assassinadas no Brasil quando você chegar ao fim deste ensaio. Organizações criminosas traficam de pessoas a madeira, de biodiversidade a minerais, para não falar de armas e drogas, através das fronteiras impunemente, face à ineficácia do Estado, ou à conivência de governantes, no combate à criminalidade. Segurança pública, contudo, não é assunto a ser enfrentado com Forças Armadas, menos ainda via alianças militares.

Possuidora de aproximadamente 1/3 dos recursos hídricos renováveis do planeta e de quase 40% das reservas bioenergéticas mundiais, amplas extensões de terra agricultável e plana, importantes reservas de minerais estratégicos e fontes energéticas, a América do Sul firma-se como uma espécie de celeiro do mundo, sendo já a terceira maior produtora mundial de trigo, milho, soja, açúcar e arroz, exportando alimentos para a população global que, ao final deste século, deverá alcançar 11 bilhões de seres humanos. Bruckmann (2011) e Fuccile et alii (2017), por exemplo, examinam, nesse contexto, a necessidade de concertar ações no âmbito regional para proteger os interesses dos países sul-americanos.

Em 2015, o Ministério das Relações Exteriores previu que, até 2050, a América do Sul será responsável por 30% da produção agrícola do mundo. Mais recentemente, a Embrapa (2021) registrou as projeções do Mapa que apontam tendência de alta, entre as safras de 2020/2021 e 2030/2031, nas exportações de soja (33,6%), de milho (43,8%); e de café (23%), bem como as do USDA, para quem em 2031/2031 o Brasil alcançará a posição de principal exportador mundial de soja, com participação de 55,5% do mercado mundial, e o segundo maior exportador de milho, com participação de 26%. Não por acaso, China e Rússia intensificaram

sua presença na região, por meio de investimentos produtivos nos setores mineral, agrícola e de infraestrutura, além de encetarem iniciativas de cooperação no plano estratégico, particularmente nas áreas de defesa, telecomunicações e exploração do espaço sideral.

De fato, a China já supera os EUA no comércio bilateral com Brasil, Chile, Peru, Argentina, Colômbia, Uruguai e Venezuela, havendo levado os EUA a rever o tratamento conferido à região (GILBERT et alii, 2022). Salcedo (2021) registra que, entre 2005 e 2020 a América Latina recebeu da China 99 empréstimos, totalizando US\$137 bilhões, 93% dos quais concentrados na Venezuela, Brasil, Equador e Argentina. Apenas entre 2015 e 2020, o investimento estrangeiro direto aproximou-se de US\$ 160 milhões, gerando mais de 560.000 empregos diretos na região. Namihis et alii (2021) registram, ainda, investimentos no campo da cultura (40 institutos Confúcio) e numerosos acordos de cooperação técnica e tecnológica no campo militar e cibernético, este influenciado pelo contencioso em torno da implantação da infraestrutura da internet 5G. A lista é longa, leitor, mas não há espaço aqui para registrá-la; não faltam boas fontes sobre o assunto.

Em resumo, considerando-se tendências demográficas e suas implicações para a demanda por água, alimentos e energia, a região tende a ganhar relevância no âmbito global. Ampliando-se a escassez ou acirrando-se a disputa entre as grandes potências, não há dúvida de que a América do Sul será explorada e usada como moeda de troca em seus confrontos políticos e militares.

Entretanto, os países sul-americanos parecem ter perdido a capacidade de concertar esforços a bem de seus próprios interesses. O desmonte que o atual governo vem promovendo na política externa do país ilustra esse processo. Se os Governos Rousseff e Temer marcaram-se pelo desinteresse e baixa prioridade conferida às políticas externa e de defesa, o de Bolsonaro jamais conseguiu dizer a que veio. Pior ainda, adotou postura transacional nas negociações dos interesses nacionais, enxergando apenas o curto prazo à luz das preferências do governo, negligenciando os interesses do Estado brasileiro.

O descalabro em que se transformou a política externa brasileira começou já no discurso de posse, em que tradicionalmente o ministro das Relações Exteriores anuncia as linhas gerais da política externa do governo que assume. O ex-chanceler Ernesto Araújo (2019) tentou mostrar erudição, denunciou o “globalismo” que visa “acabar com as nações e afastar o homem de Deus” e prometeu fazer “do Itamaraty um instrumento de amor pelo nosso país e pelo nosso povo”, por meio da palavra. Ao asseverar que o “Brasil estava preso fora de si”, prometeu “libertar a política externa brasileira”, desmoralizando talvez a única política de Estado que o país conseguiu forjar a partir de uma tradição secular de sabedoria e profissionalismo. Foi assim, em meio a citações de sua conta no Twitter, a lemas de campanha e frases de efeito em alemão, tupi e latim, que o então chanceler enxovalhou uma postura internacional que granjeou ao país respeito universal e lhe proporcionou um território continental com fronteiras estáveis, negociadas com países amigos. Faltaram-lhe palavras, contudo, que indicassem pelo menos um sentido de direção.

Três anos e meio depois, substituído o ministro, o MRE aparenta tentar conter os danos da desastrosa ação internacional do atual governo. Não é tarefa fácil. A imagem do Brasil no exterior nunca foi tão ruim. O desmonte das agências governamentais e suas políticas públicas, o aumento da corrupção, os ataques do presidente da República às instituições democráticas do próprio país e o estímulo de seu governo a atividades ilegais na Amazônia transformaram o Brasil em uma espécie de pária internacional. As poucas iniciativas de política exterior em que se vislumbra algum sentido prático parecem ter sido encetadas por impulso, orientadas para o curto prazo e a custos difíceis de mensurar. Foi assim, por exemplo, com a visita presidencial à Rússia na semana em que ela invadiu a Ucrânia, com o pretexto de negociar o fornecimento de óleo diesel e fertilizantes. Caso o atual presidente se reeleja, não se espera mudança de comportamento; o mais provável, aliás, é que essas práticas se ampliem e fortaleçam.

Enquanto isso, o mundo não espera o Brasil. As mudanças geopolíticas mais amplas redefinem lealdades e alianças na América do Sul, hoje transformada em palco de disputas entre as grandes potências. O modo como as disputas entre essas potências e os EUA se materializarão nesta parte do mundo não está claro, mas já é possível vê-las usando esses ativos como moeda de troca nas disputas globais, como tem sido o caso das votações na ONU relativas à guerra na Ucrânia.

Quando ainda tinha uma política externa coerente, em seu esboço de grande estratégia, o Brasil liderou esforço coletivo de afirmação da América do Sul como uma região de paz e cooperação, livre de armas de destruição em massa e comprometida com a construção de um mundo mais harmônico, justo e próspero (AMORIM, 2016). Tratava-se de fortalecer o multilateralismo e usar a política externa para promover o desenvolvimento socioeconômico do país, ampliando, se possível, sua autonomia no cenário internacional e dissuadindo possíveis ameaças externas à região.

Naquele contexto, ampliou-se o diálogo político e a cooperação com a OTAN, ambos marcados pela afirmação da autonomia regional e pelo empenho no sentido de fortalecer o multilateralismo e a solução pacífica de controvérsias. Foi então que o Brasil avançou em acordos de cooperação com os Estados Unidos da América (EUA) no campo da Defesa, estabelecendo o arranjo normativo que enquadra não apenas a relação bilateral, mas, por extensão, a relação do Brasil com a OTAN. A extensa lista de acordos (USSC, 2017) indica tanto o alinhamento político quanto a dependência tecnológica e, em larga medida, doutrinária, que caracteriza a relação bilateral – um processo que ganhou impulso com a adesão do Brasil aos Aliados durante a Segunda Guerra Mundial. Esse processo beneficiou-se de sólida base de cooperação técnica militar, como veremos.

Antes de passar aos desafios enfrentados pelo Brasil em sua relação com a OTAN, convém recordar a recente evolução dessa organização e seus movimentos mais significativos, tendo em conta a assimetria men-

cionada anteriormente, isto é, o fato de que a relação com o Brasil ocupa prioridade relativamente baixa para a organização.

2. A OTAN no pós-Guerra Fria

Ao refletir sobre as razões da resiliência e capacidade da OTAN de manter-se relevante no ambiente internacional, Díaz Toribio (2022) realça sua flexibilidade em responder às crises internas impostas pelos rearranjos no ambiente internacional de segurança e pela manutenção do foco norte-americano na preservação da paz na Europa, onde defende seus próprios interesses de modo criativo, especialmente no que concerne às diferentes interpretações conferidas ao caráter dissuasório da aliança militar. O autor não parece notar, contudo, o caráter expansionista adotado pela Organização desde o fim da Guerra Fria, que, ao desautorizar compromissos firmados quando das negociações em torno da reunificação da Alemanha, no início dos anos 1990 (NSA, 2017), alimentou tensões com a Federação Russa, entre outras potências, como veremos a seguir. Além disso, essa expansão impõe à OTAN o dilema de conciliar o foco regional que informou sua criação com a natureza global inerente às guerras do presente, mais ainda às do futuro previsível, dada a maior relevância das tecnologias disruptivas para os conflitos contemporâneos.

Já em seu preâmbulo o Tratado de Washington afirma a determinação das partes de

safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area. (OTAN, 1949).

Entretanto, ao propor a mais recente rediscussão do conceito estratégico da OTAN, Stoltenberg (2021) reafirma que a OTAN “*is, and will remain, an alliance of Europe and North America*” ao tempo em que sa-

lenta que a região enfrenta desafios securitários globais, necessitando, pois “*global awareness and global reach.*” Mais ainda: “*We cannot confine security to specific regions*” [...], dado que

many of today’s threats are not restrained by geography, or lines on a map. Cyber and terrorist attacks, aggressive actions in space, the use of hypersonic glide vehicles and intercontinental ballistic missiles, and climate change, are truly global challenges.

O Secretário-Geral conclui, então, que neste mundo imprevisível impõe-se a absoluta necessidade de trabalhar de modo próximo com “*like-minded partner countries around the world.*”

Stoltenberg acerta em seu diagnóstico, que convenientemente reforça a dimensão ideológica da OTAN, com óbvias implicações políticas e orçamentárias. Em sua fala, considerou o governo da Rússia “agressivo no exterior e opressor em casa”, quando a invasão da Ucrânia estava ainda em gestação. Realçou, ainda, a expansão do Partido Comunista Chinês, que usa “seu poder econômico e militar para coagir outros países e controlar seu povo”, fincando posições na África, no Ártico, no espaço sideral e no cibernético.” Rússia e China foram singularizados como agentes ameaçadores, ao lado de ameaças difusas, como ataques terroristas, proliferação nuclear e mudança climática.

O discurso responde, ademais, aos desafios que, na visão de Lute & Burns (2019), a OTAN passou a enfrentar durante o Governo Trump, especialmente relacionados com a fadiga do multilateralismo e do apoio ao projeto europeu, que impõe aos EUA o risco de isolacionismo e substituição do estratégico exercício de influência estrutural, via organismos internacionais, pela tática de interações sucessivas, na base do “tit-for-tat” empregada naquela administração.

Em outras palavras, ao reconhecer o fracasso do conceito estratégico de 2010, que buscou engajar a Rússia pela via da interdependência energética com a Europa, o Secretário-Geral anunciou os contornos do novo Conceito Estratégico, cuja negociação foi acelerada pela invasão

da Ucrânia, chegando a termo em Madrid, em 29 de junho de 2022, quando as partes reafirmaram o caráter “euro-atlântico” da Aliança e seus objetivos principais: “*deterrence and defence; crisis prevention and management; and cooperative security*”. (OTAN, 2022)

Criada para organizar os trabalhos de uma aliança militar destinada a conter a expansão da União Soviética durante a Guerra Fria e manter a paz na Europa, a OTAN gradualmente tornou-se uma burocracia complexa, com visões e interesses próprios. Em alguma medida, isso se deveu à estratégia de sobrevivência da Organização, que, como qualquer burocracia, sempre encontra justificativas plausíveis para manter seu orçamento. Isso não surpreende, considerando-se o padrão *path-dependence* dos projetos empreendidos por organizações complexas capazes de empreender projetos de longo prazo que enredam atores políticos e econômicos em atividades cuja interrupção passa a ser percebida pelas sociedades envolvidas como mais custosa do que sua continuidade.

Nesse sentido, o caso da OTAN é emblemático. Gorbachev, aliás, advertira Reagan de que lhe criaria um grande problema, privando-o de um inimigo. Ninguém esperava, contudo, a rápida dissolução da União Soviética, que excluiu da agenda política internacional o risco da expansão da Rússia (logo, a necessidade de contê-la) no início da década de 1990. Tão relevante quanto o súbito desaparecimento de um dos pólos que estruturara o sistema internacional por quatro décadas e meia foi a crescente e acelerada desimportância do comunismo como uma ameaça a ser combatida. Além do óbvio fracasso do modelo socioeconômico, o fato de a China haver aderido, em um caminho claramente sem volta, à economia de mercado e o rápido ingresso das ex-repúblicas soviéticas nas organizações de Bretton Woods evidenciaram os desafios à sobrevivência da OTAN. Some-se a isso o fato de que, com Maastricht, a Europa avançava na consolidação de seu projeto regional.

Em outras palavras, em poucos anos, as razões pelas quais a OTAN se constituíra simplesmente desapareceram. A organização tratou, então, de reinventar-se, associando-se aos valores ocidentais que, já na Carta do Atlântico, anunciavam os preceitos morais que fundamentariam a

constituição da aliança militar. Ficou claro, portanto, que sua sobrevivência como organização dependia de justificar-se junto às sociedades de seus constituintes como um relevante instrumento de promoção de valores e comportamentos liberais e democráticos.

Era preciso, igualmente, contribuir para redefinir o contexto de segurança internacional pós-Guerra Fria, cujos contornos seguem relativamente obscuros. No imediato pós-Guerra Fria, sabia-se apenas que a unipolaridade teria vida curta, mas não estava claro se os EUA continuariam dispostos a financiar os bens públicos necessários a manter a ordem neoliberal por meio das instituições criadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Também era preciso lidar com os países da ex-União Soviética e seus aliados, que buscavam auxílio econômico e militar em contexto mais volátil e imprevisível do que o da Guerra Fria.

A resposta da OTAN foi inteligente e metódica, mas observou contradições. Sendo uma aliança militar com compromissos bem estabelecidos, não cabia aceitar adesões de quaisquer países. Tampouco convinha deixá-los órfãos de engajamentos que lhes sinalizassem condições suficientemente seguras e estáveis para investir em seu desenvolvimento socioeconômico. Tratava-se, pois, de expandir a organização de forma organizada, trazendo para sua esfera de influência os países que assim desejassem, o que também contribuiria para expandir mercados e redefinir a liderança dos EUA nesse novo ambiente. Na linguagem diplomática, tratava-se de ‘estender a mão da amizade [e] projetar estabilidade por meio da cooperação’ (STOLTENBERG, 2021), encetando parcerias em dinâmicas regionais e bilaterais em torno de agendas previamente definidas: consultas políticas sobre temas de segurança; promoção de interoperabilidade e melhores práticas; reforma dos arranjos de defesa e fortalecimento institucional; e realização de operações e missões conjuntas em áreas críticas, como foi o caso dos Balcãs, do Mediterrâneo e do Chifre da África.

Nesse contexto, a OTAN dispôs formas de associação voltadas para acolher os países da ex-União Soviética, via processos longos de negociação caso a caso: estabeleceu diálogo estruturado com os países da

região Euro-Atlântica, cuja vinculação formal à organização não está definida para nenhuma das partes e com os do Mediterrâneo, por meio da Iniciativa de Cooperação de Istambul; e criou uma iniciativa de cooperação especial com “parceiros globais”, entre os quais figuram países tão distintos quanto Afeganistão, Austrália, Colômbia, Iraque, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia e Paquistão.

Apegou-se, ademais, aos princípios listados em sua carta, denunciou novas ameaças e expandiu-se em direção ao leste europeu. Desde 1997¹, 14 países aderiram à OTAN, cuja política de ‘portas abertas’ tem sido reafirmada continuamente. Esse processo contradiz compromissos assumidos pela Aliança com suas contrapartes no início dos anos 1990, como registram os documentos oficiais tornados públicos pela Lei de Liberdade da Informação dos EUA (NSA, 2017). A famosa garantia oferecida pelo então Secretário de Estado, James Baker, em seu encontro de 09/02/1990 com o líder Soviético, Mikhail Gorbachev, de não expansão da OTAN “*not one inch eastward*” veio acompanhada de compromissos das mais altas autoridades dos EUA, Alemanha Ocidental, Grã-Bretanha, França e outros países ocidentais. Sem isso, na visão do ex-Diretor da CIA, Robert Gates (2000), os russos não teriam sido “levados a acreditar” nesse compromisso, concordando com o processo de reunificação empreendido sob a liderança do ex-Chanceler Kohl. Como se sabe, a reunificação alemã, considerada passo crucial para consolidar os acordos que levaram ao Tratado da União Europeia, era vista também como necessária para assegurar a estabilidade no velho continente, igualmente dependente da percepção, por Moscou e seus aliados, de auto-contenção da Aliança Militar.

Em síntese, a OTAN trabalha para convencer os países que a constituem de sua necessidade, reafirmando sua condição de aliança política e

1 Polónia, Hungria e República Tcheca, em 1999; Bulgária, Eslovênia, Eslováquia, Estónia, Letónia, Lituânia e Romênia, em 2004; Albânia e Croácia, em 2009; Montenegro, em 2017; e Macedônia do Norte, em 2019. Suécia e Finlândia já iniciaram tratativas para ingressar na Organização, que considera receber também a própria Ucrânia, a despeito do risco que esse movimento encerra.

militar, baseada nos princípios democráticos, na defesa da democracia, das liberdades individuais e do estado de direito, com a missão principal de dissuadir ataques aos países membros e manter a paz no Atlântico Norte e na Europa. Em decorrência das mudanças observadas no pós-Guerra Fria, a defesa desses princípios e o cumprimento dessa missão estendeu-se a outras partes do mundo, engendrando tensões sobretudo com a Federação Russa, e, a julgar pelos documentos oficiais, com a China.

No que concerne à América do Sul, a aproximação vem se dando em torno da afirmação de valores compartilhados e pragmáticas colaborações com países que mostram interesse especial, como há muito é o caso da Colômbia, que em 2015 se tornou parceiro global da OTAN e recentemente (março de 2022) foi considerada pelos EUA como Aliado Estratégico Extra-OTAN, condição que lhe confere benefícios especiais em termos de acesso a recursos e tecnologias. Em geral, a cooperação gira em torno da agenda da própria organização, especialmente no combate ao terrorismo e à proliferação de armas de destruição em massa, na cooperação para enfrentar os desafios de segurança emergentes, como defesa cibernética, segurança energética e segurança marítima. Além de realizar consultas, compartilhar boas práticas e organizar exercícios conjuntos, essa aproximação visa também facilitar a venda de armamentos e a prestação de serviços aos parceiros globais.

Parte do pacote, contudo, implica abrir espaço ao estabelecimento de bases da OTAN nos territórios dos parceiros globais, com óbvias implicações para o equilíbrio regional. Recentemente, o presidente eleito da Colômbia teria encetado diálogo com a OTAN (da qual a Colômbia “faria parte” – o que não é verdade) para trazê-la “para cuidar da Floresta Amazônica, para emprestar colaboração tecnológica”, segundo Barbosa (2022). Para o experiente embaixador, a iniciativa, se confirmada, é “de extrema gravidade”, razão pela qual, para o Brasil, “é urgente restabelecer a prioridade para o entorno geográfico, com uma nova atitude em relação à Amazônia” [...] para não ter de “lidar com os desdobramentos estratégicos imprevisíveis no seu entorno, determinados por atores es-

trangeiros e potencialmente contrários aos interesses nacionais”. O argumento do embaixador Barbosa sintetiza a tradicional abordagem do governo brasileiro em relação à América do Sul e sua preocupação em preservar a região de ameaças externas, estabelecendo arranjos cooperativos que permitam aos países sul-americanos preservar ao máximo sua autonomia e promover seu desenvolvimento socioeconômico. Se isso vale para a relação com potências estrangeiras, é ainda mais verdadeiro, por óbvio, na relação com alianças militares.

Eis o contexto em que se insere a relação do Brasil com a OTAN, leitor. Expostas as linhas gerais das transformações geopolíticas globais e o modo como a OTAN vem se reposicionando nesse ambiente, vejamos como esses processos afetam a relação do Brasil com a OTAN.

3. A relação do Brasil com a OTAN e seus dilemas no futuro próximo

Praticamente desde sua independência, talvez devido à influência da presença da corte portuguesa no Rio de Janeiro a partir de 1808, o Estado brasileiro implementou uma política externa marcada por visão global e busca de autonomia. Ciente de seus recursos, inclusive diplomáticos, o Brasil evitou conflitos regionais, a fim de dificultar a tradicional política de ‘dividir para governar’ aplicada pelas grandes potências nas antigas colônias. Vitorioso na única guerra de grandes proporções em que se envolveu na região, contra o Paraguai de Solano López, o Império brasileiro soube conter-se em seu território, evitando ressentimentos.

A mesma preocupação em preservar boa relação com seus vizinhos presidiu a negociação jurídica das fronteiras e contribuiu para construir confiança entre os países da região. Essa política externa proporcionou respeitabilidade ao Brasil, que, pelo menos desde a Segunda Conferência de Paz da Haia, em 1907, associou sua postura internacional ao tratamento não-discriminatório dos Estados pelo Direito Internacional e à promoção do multilateralismo e da solução pacífica de controvérsias.

Nisso, o Brasil não esteve só. Semelhantes diretrizes marcaram o testamento político de Washington a seus compatriotas:

nothing is more essential than that permanent, inveterate antipathies against particular nations and passionate attachments for others should be excluded and that in place of them just and amicable feelings towards all should be cultivated (WASHINGTON,1796).

Afinal, vincular seu destino a outras nações contradiz a ‘grande regra de conduta em relação a nações estrangeiras’: “*in extending our commercial relations, to have with them as little political connection as possible. So far as we have already formed engagements, let them be fulfilled with perfect good faith. Here let us stop.*” Rio Branco, como nenhum outro estadista brasileiro entendeu esse conselho de Washington, que encontrava eco nas iniciativas do primeiro chanceler brasileiro, José Bonifácio, no alvorecer da independência nacional. A tradição diplomática brasileira forjou-se nessa busca de autonomia para assegurar o controle de seu vasto território e perseguir os próprios no exterior.

Desde Rio Branco, a consciência dos interesses pátrios e a capacidade de conduzir-se de modo firme e respeitoso em relação a outros países marcaram a política externa brasileira, que, o atual governo parece ter descartado. Isso coloca em cheque qualquer previsão em relação a suas interações com a OTAN. Em seu enquadramento tradicional, a política externa brasileira evitava alianças militares, já que elas obrigam o país a comprometer sangue e tesouro em guerras que podem não ser suas. É verdade que o Brasil se engajou na Segunda Guerra Mundial em defesa dos Aliados, mas não o fez de imediato nem de forma gratuita.

Com efeito, excetuando-se a breve gestão de Magalhães Pinto, quando a política externa brasileira associou-se a um “alinhamento automático”, o pragmatismo e a busca de autonomia marcaram a ação internacional do Brasil. Mesmo durante a Guerra Fria, o país adotou posturas não alinhadas, reafirmando sua autonomia e lembrando ao mundo, como fez Araújo Castro na ONU em 1963, que os pontos cardeais eram

quatro, sendo necessário reduzir as diferenças entre o Norte e o Sul pela via do desarmamento, do desenvolvimento e da descolonização. Outros exemplos marcantes desse padrão foram o rompimento do Acordo de Cooperação Militar com os EUA, durante o governo Geisel, em função do Programa Nuclear Brasileiro e a postura adotada durante a guerra das Malvinas.

A interação com a OTAN é, pois, corolário da relação com os EUA. Precisamente por compreender as assimetrias de poder com os EUA, o Brasil buscou manter seus espaços de autonomia, em geral por meio de concentração com os países vizinhos. Ciente do crescente interesse pela Amazônia e pelo Atlântico Sul, a política externa brasileira criou arranjos regionais que lhe permitissem cooperar com os países vizinhos onde houvesse consenso e elevar os custos de possíveis intervenções de potências extrarregionais. Foi assim que se desenharam o Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978 (destinado a institucionalizar a cooperação entre os 12 países amazônicos que o integram, sendo fortalecido pela criação da OTCA, em 2002), e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, criada por Resolução da Assembleia Geral da ONU em 1986.

Assim enquadrada, a relação com a OTAN marcou-se, no plano político, por cautela e preocupação com a possibilidade de envolver a América do Sul e o Atlântico Sul em conflitos até então circunscritos ao Hemisfério Norte. No âmbito militar, a intensa cooperação com os EUA, impulsionada durante a Segunda Guerra Mundial, registrou uma história distinta. Além dos numerosos treinamentos de oficiais, intensificados nos anos 1960, a cooperação militar com os EUA criou incentivos burocráticos, doutrinários e orçamentários para intensificar trocas entre o Brasil e os países da OTAN, abrindo espaço para o país participar da rede de fornecedores de material de emprego militar que adotam o padrão OTAN.

Eis como se estruturou esse processo, de forma sintética: em 1968, o Estado-Maior das Forças Armadas brasileiras estabeleceu a Comissão Permanente de Catalogação de Material, iniciando um processo que le-

vou à criação do Sistema Militar de Catalogação (em 1982) e do Número de Estoque Brasileiro (em 1986), ambos à semelhança do padrão OTAN. Na década de 1990, as forças singulares substituíram seus sistemas de gerência de estoques por esse padrão e, em 1997, o Brasil ratificou acordos de padronização de material de emprego militar com a Agência de Abastecimento e Manutenção da OTAN. Seguiram-se acordos bilaterais com países da OTAN, a instalação do *NATO Mail Box System*, que permite intercambiar dados com os países filiados ao Sistema de Catalogação da OTAN e o reconhecimento do status de relacionamento TIER 2 nesse sistema (MD, 2003).

Como se vê, as reticências da política externa em relação aos riscos de uma associação mais próxima com a OTAN não se fizeram sentir na cooperação técnica militar, marcada por medidas de confiança mútua que, na prática, organizaram o sistema de catalogação brasileiros termos da OTAN. Por conseguinte, também a indústria de material de emprego militar no país se desenvolveu nesse marco estrutural, buscando nichos em que atuar como potencial fornecedor, em nichos específicos, para todos os países que adotam esse padrão. O processo de aproximação foi longo e influenciado pela intenção de desenvolver uma base industrial de defesa mais robusta para o Brasil, evidente nas décadas de 1970 e de 2000, marcadas por maior disponibilidade orçamentária e pela sensibilidade política de investir nesse setor.

Além da superação das crises econômicas dos anos 1980 e 1990, esse processo não esteve alheio à transição democrática. A reorganização da economia realizada ao longo dos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso deu ao país condições de pensar em reestruturar seu setor de Defesa. Foi também nesse período que os militares, de volta aos quartéis, ocuparam-se em persuadir a sociedade acerca da necessidade de destinar recursos para reequipar as Forças Armadas, sem o que não poderiam cumprir sua missão constitucional de proteger o país. A criação do Ministério da Defesa, em 1999, facilitou o diálogo, ao estabelecer interlocutor político capaz de organizar as demandas militares junto a outras agências do Estado.

Ainda no Governo Lula da Silva, ampliou-se a presença brasileira na Junta Inter-Americana de Defesa (JID), visando facilitar a interlocução com a OTAN nos planos político e técnico, especialmente com respeito à catalogação de produtos de defesa, uma vez que se pretendia fomentar a cooperação na indústria de defesa regional, trazendo-a também para o padrão OTAN. O processo não surpreendeu, pois reforçava a identidade ocidental do Brasil e da América do Sul, dava continuidade lógica às décadas de cooperação técnica e criava oportunidades para o desenvolvimento concertado de iniciativas regionais no campo da indústria de defesa, as quais, em si mesmas, constituem medidas de confiança mútua.

Àquela altura, já estava claro que o desenvolvimento de equipamentos de emprego militar teria de adaptar-se a um dos dois ou três grandes arranjos produtivos, marcados pela influência dos EUA, via OTAN, da Rússia ou da China – que, assim como a Índia, luta para desenvolver capacidades autóctones a partir da compra e ‘benchmark’ de produtos e processos inscritos nesses padrões globais. Para o Brasil, a escolha já estava feita. Cabia apenas matizar o impulso à aproximação nos campos industrial e militar com as desconfianças estratégicas e o receio de ser envolvido em conflitos associados aos compromissos dos EUA, que não souberam excluir “*permanent, inveterate antipathies against particular nations and passionate attachments for others*” como recomendara Washington a seus compatriotas.

Por isso mesmo, e em linha com sua tradição de política externa, o Brasil propôs criar um Conselho de Defesa Sul-Americano na Unasul, que coordenou o esforço de unificar a catalogação dos produtos de emprego militar, promovendo a adesão progressiva dos países membros às regulamentações da OTAN. Essa iniciativa teve vários objetivos simultâneos: reduzir desconfianças dos EUA em relação à Unasul; fortalecia a confiança mútua dos países membros e sua capacidade de agir de forma concertada; criar oportunidades de cooperação industrial, ao ampliar escalas e identificar nichos; e, não menos importante, marcar as diferenças entre América do Sul e América do Norte, entre Atlântico Sul e

Atlântico Norte, sublinhando o fato de que as dinâmicas estratégicas vigentes nesta parte do Hemisfério eram mais estáveis, pacíficas e cooperativas do que as que se vigiam no Hemisfério Norte. Enquanto esteve ativo, todos foram parcialmente alcançados.

Em suma, não apenas sem confrontar, mas promovendo o diálogo e a cooperação entre a América do Sul e a OTAN, foi possível afirmar a autonomia regional (e sua natureza pacífica, livre de armas de destruição em massa), aprofundar a cooperação entre os países da Unasul e fortalecer, pela via multilateral, a capacidade de defesa e dissuasão em relação a ameaças externas. Promoveu-se, assim, a estabilidade regional necessária a manter a região em paz e produtiva, a bem de seu desenvolvimento socioeconômico e da ampliação de sua capacidade de suprir o mundo de água, alimentos e fontes de energia. Ao reduzir a escassez global dessas *commodities*, a América do Sul contribui também para a paz mundial.

Esse seria, leitor, o enquadramento lógico, por razões axiomáticas, históricas e políticas, da relação do Brasil com a OTAN. Embora não escrita, tinha o Brasil uma espécie de grande estratégia, ancorada em sua tradição de política externa e na coerência com que, nos últimos 200 anos, o Estado brasileiro vinha conduzindo suas relações internacionais. Entretanto, em seus governos, Rousseff e Temer não mostraram ter consciência da relevância dessa política de Estado, interesse em promovê-la nem humildade para confiar sua condução à burocracia profissional que dera ao país tantas mostras de competência e apego ao interesse público. Já o governo Bolsonaro, como se viu, trouxe a esse campo o padrão destrutivo de sua atuação nas demais esferas do Executivo. Em relação à OTAN, contudo, enquanto durou a presidência Trump, mostrou renovado interesse em associar-se, além de perseguir junto aos EUA o status de Aliado Preferencial Extra-OTAN, atribuído, na região, a Argentina e Colômbia. Desde então, o tema saiu da agenda, mas vem sendo conduzido no plano da cooperação técnica militar com o mesmo empenho de sempre.

Em poucas semanas, definido o resultado das eleições presidenciais, será possível vislumbrar cenários em que essa relação evoluirá. A reele-

ger-se o atual presidente, o máximo que se pode esperar é a continuidade da cooperação técnica, na esperança de que o retorno de Trump à presidência dos EUA amplie o acesso do Brasil a equipamentos e tecnologias que auxiliem sua indústria a participar de nichos específicos do mercado ocidental de material de emprego militar. Caso Lula da Silva volte à presidência da República, antecipa-se esforço no sentido de ampliar a cooperação regional, nos moldes do padrão descrito anteriormente. Entretanto, também está claro que faltarão recursos para isso e que as prioridades do governo estarão na esfera doméstica.

Nesse íterim, tampouco se espera da OTAN uma ofensiva diplomática na região, ocupada que está com a guerra na Ucrânia e suas prioridades na Europa. Justamente porque a América do Sul está longe de ser prioritária, a tendência da OTAN é tratá-la no marco dos arranjos acima relacionados, o que encerra pelo menos dois riscos importantes para a região: enxergá-la como lócus de instabilidades e ameaças difusas, especialmente no que concerne ao crime organizado transfronteiriço, às migrações ilegais e às mudanças climáticas; e considerar o Atlântico Sul mera extensão do Atlântico Norte, reforçando a perspectiva já em curso de tratar a “Bacia do Atlântico” como um espaço securitário integrado. Nenhuma dessas perspectivas convém ao Brasil ou à América do Sul.

Conclusões

Este ensaio examinou a evolução da relação entre o Brasil e a OTAN no atual cenário de segurança, marcado pelo recrudescimento da disputa geopolítica entre grandes potências em um ambiente no qual a interdependência permanece, não obstante o esvaziamento dos arranjos de governança global. Por ser mais volátil e instável, esse contexto favorece a demanda por alianças políticas e arranjos colaborativos que apontem para a ampliação de escalas na produção de material de emprego militar, a qual depende da vigência de padrões como os que a OTAN desenvolveu ao longo das últimas décadas, os quais vêm sendo adotados pelo Brasil e por outros países sul-americanos.

Ao situar a América do Sul nesse contexto de multipolaridade sem multilateralismo, o argumento concentrou-se no papel dos EUA, dada a sua liderança na OTAN, e no processo pelo qual essa organização se reinventou a partir do fim da Guerra Fria, redefinindo suas prioridades, expandindo-se na direção do leste europeu e construindo arranjos colaborativos coerentes com seus interesses em diferentes esferas. Nesse redesenho, o papel de atores sul-americanos é pouco relevante, mas tende a crescer em importância devido às características da região, em que outras grandes potências disputam interesses com os EUA.

O interesse brasileiro em aproximar-se da OTAN restringiu-se historicamente à cooperação técnica, especialmente visando participar mais intensamente como fornecedor de material de emprego militar em nichos que lhe permitam desenvolver a indústria de defesa. Nisso o país vem trabalhando há décadas, havendo adotado o sistema de catalogação da OTAN e colaborado com sua difusão na América do Sul. A despeito da tentativa do atual presidente de aproximar-se dos EUA durante o governo Trump, o fulcro da relação com a OTAN permanece como antes, e não falta quem aponte a conveniência de manter essa orientação, dado que uma vinculação mais profunda implicaria o risco de o Brasil se envolver nos conflitos de que a organização participa e ver reduzida sua autonomia no âmbito regional.

Atualmente, contudo, o Brasil mostra-se incapaz de definir prioridades em suas relações internacionais, inclusive em relação à OTAN. Se, no futuro próximo, o país retomar sua capacidade agir coerentemente no cenário internacional, convirá ter presente que ampliar a relevância política dessa relação aponta para a possibilidade de a OTAN estabelecer-se na região, elevando a instabilidade e a insegurança regional de três maneiras distintas, infelizmente não exclusivas: intensificando a disputa com China e Rússia pelo acesso aos recursos naturais da América do Sul; tratando a região como fonte de ameaças difusas, associadas, por exemplo, ao crime organizado e ao aquecimento global; e estendendo a dinâmica vigente no Atlântico Norte ao Atlântico Sul, o que anularia sua condição de zona de paz e cooperação, livre de armas de destruição em massa.

Referências

AMORIM, C. **A Grande Estratégia do Brasil. Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília, FUNAG / Ed UNESP, 2016.

ARAÚJO, E. Discurso de posse, em 02/01/2019. Disponível em <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>, 2019. Acesso em 19/08/2022.

BAUMANN, R. Globalização, desglobalização e o Brasil. **Brazilian Journal of Political Economy** 42 (3), p. 592-618, 2022.

BRASIL. Decreto No 8.609, de 18/12/2015. Promulga o Acordo entre a o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em Washington, em 12/04/2010. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/decreto/D8609.htm. Acesso em 18/08/2022.

DÍAZ TORIBIO, J. **Las trece crisis: la supervivencia de la OTAN a sus cuestionamientos internos**. Documento de Opinión IIEE 75/2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO75_2022_JOSDIA_OTAN.pdf y/o enlace bie3. Acesso em 23/09/2022

EMBRAPA. **Visão de Futuro. Crescimento das exportações brasileiras e atendimento a novos mercados, 2021**. Disponível em <https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/intensificacao-tecnologica-e-concentracao-da-producao/sinal-e-tendencia/crescimento-das-exportacoes-brasileiras-e-atendimento-a-novos-mercados>. Acesso em 14/10/2022.

FBSP. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022**. Disponível em <https://forum-seguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acesso em 01/10/2022

FUCCILE, A. CARLOS, M. & LEITE, M.L.T.A. Geopolítica dos Recursos Naturais na América do Sul: um panorama dos recursos hídricos sob a ótica da Segurança Internacional. **Mural Internacional** V. 8 | N. 1, JAN-JUN 2017. Acesso em 01/09/2022.

GATES, R. University of Virginia, Miller Center Oral History, George H.W. Bush Presidency, July 24, 2000, p. 101, disponível em https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early#_edn1. Acesso em 20/08/2022.

GILBERT, J, ROSSATI, A. e BRONNER, E. **Como a China superou o prestígio dos EUA na América do Sul, 2022**.

Disponível em <https://www.bloomberglinea.com.br/2022/02/20/como-a-china-superou-o-prestigio-dos-eua-na-america-do-sul/>, Acesso em 01/09/2022.

HABERMAS, J. **The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society.** Trans. Thomas Burger with Frederick Lawrence. Cambridge, MA: MIT Press, 1991.

LUTE, D. & BURNS, N. *NATO at seventy. An Alliance in crisis.* Project on Europe and the Transatlantic Relationship, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2019.

MD. **Manual do Sistema Militar de Catalogação**, Vol. 1, 2003. Disponível em https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md42a_ma_01a_manuala_sismicata_vola_I.pdf Acesso em 27/08/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. UNASUL, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniaode-nacoes-sul-almericanas>. Acesso em 25/08/2019.

NAMIHAS, S. (Ed). **La presencia de China en la región sudamericana. Las implicancias en el campo de la seguridad.** Red de Política de Seguridad. Lima, IDEI/PUC & KAS, 2021.

NATIONAL SECURITY ARCHIVE. **NATO Expansion: What Gorbachev Heard.** Documentos desclassificados em 12/12/2017, disponíveis em <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early> Acesso em 20/08/2022.

OTAN. **Washington Treaty**, 1949. Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67656.htm#:~:text=On%204%20April%201949%2C%20the,very%20heart%20of%20the%20Alliance. Acesso em 02/09/2022.

SALCEDO, C. R. **Quais são os investimentos milionários que aumentam a influência da China na AL**, 2021. Disponível em <https://www.bloomberglinea.com.br/2021/10/01/quais-sao-os-investimentos-milionarios-que-aumentam-a-influencia-da-china-na-al/>, Acesso em 15/07/2022.

STIGLITZ, J. **Getting Deglobalization Right**, 2022. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/deglobalization-and-its-discontents-by-joseph-e-stiglitz-2022-05?barrier=accesspay>. Acesso em 13/10/2022.

STOLTENBERG, J. **Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the event: NATO's outlook towards 2030 and beyond**, 30/11/2021. Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_189089.htm Acesso em 15/03/2022.

USA. **National Security Strategy 2022**. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf> Acesso em 13/10/2022.

USSC. **USMLO Brazil, US-Brazil Agreements**, Unclassified, 2017. Disponível em https://www.ndia.org/-/media/sites/ndia/divisions/international/20170823_defense_agreements_update.ashx?la=en. Acesso em 02/09/2022.

VOLKMER, I. **The global public sphere: public communication in the age of reflective interdependence**. Cambridge, Polity Press, 2014.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha é doutor em Ciências Sociais, é professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, onde atualmente exerce o cargo de Diretor. Serviu aos ministérios da Defesa, Educação e Relações Exteriores e à SAE/PR, cumprindo funções de direção e assessoramento superior. Implantou e dirigiu a Escola de Defesa da UNASUL, o Instituto Pandiá Calógeras, o Centro de Estudos Brasileiros em Porto Príncipe, bem como o Pró-Defesa e o Pró-Estratégia. Sua pesquisa e produção científica concentram-se nas áreas de segurança internacional e defesa nacional.

China e Rússia no jogo de xadrez geopolítico da ordem mundial em transformação

David Merkle
Philipp Dienstbier

Resumo

O presente artigo investiga a atuação de China e Rússia no cenário geopolítico, analisando pontos de alinhamento entre os dois países como elemento impulsionador de cooperação militar, a contestação à ordem internacional instituída a partir do fim da Guerra Fria, bem como a busca do fortalecimento de influência global por parte de ambos, e possíveis implicações.

Abstract

This article investigates the role of China and Russia in the geopolitical scenario, analyzing the points of alignment between the two countries as a driving force for military cooperation, the challenge to the international order established since the end of the Cold War, as well as the search for the strengthening of global influence by both countries, and possible implications.

1. Introdução: visões semelhantes do mundo como motores de uma cooperação mais estreita

Não é apenas desde a guerra de agressão russa contra a Ucrânia que a intensificação da cooperação entre a República Popular da China e a Federação Russa passou para o centro da atenção do debate político. Já no final dos anos de 1990, as primeiras vozes alertavam para uma aliança sino-russa em formação.¹ Com o retorno de Vladimir Putin à presidência russa em 2012 e a presidência de Xi Jinping na China em 2013, tornaram-se visíveis os primeiros indícios de uma cooperação estratégica entre os dois países, que se intensificaram sobretudo após a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e as tensões daí resultantes entre a Rússia e EUA e a Europa.

O alinhamento estratégico mais estreito entre os dois países é impulsionado por uma visão de mundo compartilhada que declara como objetivo estratégico comum o fim da ordem mundial unipolar pós-Guerra Fria, liderada pelos EUA. Essa visão de mundo é compartilhada por Xi e Putin à frente dos sistemas políticos por eles estabelecidos, que almejam reconduzir a China e respectivamente a Rússia à sua antiga grandeza histórica, visando com isso sobretudo expandir suas esferas geográficas de influência na vizinhança, mesmo com o uso da força e aceitando a violação do direito internacional. Dessa maneira, Xi e Putin buscam uma inversão do *status quo* para uma ordem mundial multipolar na qual a China e a Rússia, como grandes potências em igualdade de direitos com os EUA, formam seus próprios polos e podem reivindicar esferas de influência exclusivas para si próprios.²

Além dessas razões estruturais que conduzem a uma aproximação estratégica entre os dois países, China e Rússia compartilham ideias de

-
- 1 Brzezinski, Zbigniew (1997): **The grand chessboard**: American primacy and its geostrategic imperatives. Basic Books.
 - 2 China-Russia: Joint Declaration On a Multipolar World and the Establishment of a New International Order (1997), **International Legal Materials**, Vol. 36, N. 4, pp. 986-989.

um ordenamento político que levam a um alinhamento de seus interesses na política externa. Os sistemas Xi e Putin são caracterizados por abordagens de política doméstica similares, que priorizam acima de tudo a preservação e estabilidade do seu próprio sistema e consideram qualquer interferência externa, especialmente no caso da proteção de liberdades civis ou dos direitos humanos, como violações ilegítimas de sua própria soberania. Isso leva a uma rejeição (implícita) dos valores liberais, democráticos e de partes da ordem internacional e do direito internacional que neles se baseiam. Ao contrário disso, Pequim e Moscou se vêem como a vanguarda de uma concepção sistêmica alternativa que compete com o modelo liberal de ordenamento “ocidental”.

Para alcançar seus objetivos estratégicos globais, ambos os países começaram a expandir o comércio bilateral, a fortalecer seus contatos no plano político, a cooperar mais estreitamente entre si em vários campos da política e a alinhar estrategicamente sua ação internacional, por exemplo, no âmbito de organizações internacionais como as Nações Unidas. A extensão da cooperação ficou particularmente evidente com a declaração conjunta dos dois países na abertura dos Jogos Olímpicos de Inverno de Pequim, em 4 de fevereiro de 2022, na qual eles proclamaram que “a amizade entre os dois países não tem limites e não há áreas ‘proibidas’ de cooperação”.³ Na declaração, China e Rússia se manifestaram tanto contra a suposta reivindicação de hegemonia por parte do lado norteamericano como de um entendimento ocidental de democracia. Além disso, ambos se comprometeram a apoiar os pilares centrais de suas respectivas políticas externas – enquanto a Rússia respaldava as reivindicações da China em relação a Taiwan, Pequim apoiava as apreensões de Moscou contra a expansão da OTAN, sinalizando com isso sua rejeição à adesão da Ucrânia à OTAN.

3 Munroe, Tony; Osborn, Andrew; Pamuk, Humeyra (2022): **China, Russia partner up against West at Olympics summit**, Reuters, 05.02.2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-china-tell-nato-stop-expansion-moscow-backs-beijing-taiwan-2022-02-04/>. Acesso em: 21 set. 2022.

Assim, o grau de cooperação e alinhamento estratégico entre a China e a Rússia, com o que formam uma frente política comum contra os EUA e o ‘Ocidente’, tem aumentado significativamente desde 2014. Não obstante, ainda continuam existindo diferenças entre os interesses estratégicos dos dois países. Tanto a Rússia como a China declaram até o momento que não existem quaisquer intenções de estabelecer uma aliança formal com compromissos firmes de apoio entre os membros, como é o caso, por exemplo, no âmbito da OTAN. Mais recentemente, porém, Putin sinalizou em 2020 que, em última análise, uma tal evolução seria também possível. Apesar disso, as políticas externas dos dois países divergem em vários aspectos. Assim, por exemplo, três semanas após a declaração conjunta de 4 de fevereiro de 2022, a invasão russa da Ucrânia, para a qual Pequim, em princípio, dá apoio a Moscou e da qual a China foi presumivelmente notificada com antecedência pelo lado russo, revelou também os limites da proclamada “amizade sem limites” de ambos os países.

Em particular, a ausência de um poderio eficaz de combate do exército russo na Ucrânia alimenta preocupações na China sobre a capacidade do Exército de Libertação Popular da China ser militarmente bem sucedido em um cenário de ataque semelhante contra Taiwan. Assim, havia-se superestimado em Pequim, de forma parecida com em Moscou, as chances da Rússia de obter uma vitória rápida sobre a Ucrânia e subestimado a dureza e a coesão da resposta ocidental. Pequim teme agora repercussões negativas do confronto entre a Rússia e o Ocidente para seus próprios interesses nacionais. Em uma tentativa de não arriscar uma ruptura aberta com o Ocidente, por exemplo, o regime ocidental de sanções tem sido observado por empresas chinesas até hoje, ao passo que o governo chinês ainda não atendeu ao pedido de fornecimento de armas feito pela Rússia.

Mesmo com diferenças pontuais, não é de se esperar que a guerra russa contra a Ucrânia leve a uma reversão da tendência fundamental da aproximação sino-russa. Em vez disso, os dois países continuam cooperando entre si ao longo de uma ampla gama de campos diferentes da

política. As áreas mais importantes serão, portanto, examinadas e analisadas em maior detalhe a seguir.

2. Intensificação da cooperação militar entre China e Rússia

A pesar da relação geoestratégica historicamente tensa entre a China e a Rússia e dos tradicionais obstáculos à cooperação entre forças armadas, é precisamente na esfera militar que a extensão da cooperação sino-russa se manifesta atualmente. Dado que forças armadas e armamento militar fazem parte das áreas politicamente mais sensíveis, o aumento da cooperação na política de segurança entre os dois países, que vai desde a cooperação tecnológico-militar sobre armamento naval comum até as manobras cada vez mais frequentes de ambas as forças armadas, é um claro exemplo do crescente alinhamento estratégico entre a China e a Rússia.

Na área da cooperação militar, a anexação da Crimeia pela Rússia foi particularmente decisiva para a intensificação da cooperação entre os dois países. O embargo de armas do Ocidente contra a Rússia em 2014 fez com que fossem abandonadas as objeções da indústria bélica russa à exportação de modernos armamentos para a China, motivadas principalmente pelo receio de que os sistemas de armas russos exportados fossem copiados pela China, ao mesmo tempo em que fabricantes russos de armamentos à procura de novos mercados realizaram vultosas vendas, entre elas de modernos aviões de combate e sistemas de defesa aérea, para a China.

Hoje, no entanto, a cooperação armamentista entre os dois países vai além da venda de sistemas de armas russos à China. Por um lado, as relações comerciais militares entre os dois países se diversificaram, de modo que a própria China fornece hoje, por sua vez, equipamentos militares como turbinas de navios ou componentes eletrônicos para a Rússia. Por outro lado, ambos os países estão realizando cada vez mais projetos armamentistas bilaterais, como o desenvolvimento de sistemas

de defesa aérea ou de uma classe conjunta de caças-submarinos anunciada em 2020. Esses projetos de aquisições conjuntas mostram que a interligação das políticas de armamento dos dois países irá aumentar no futuro e ressaltam o nível de confiança política que a China e a Rússia nutrem entre si.⁴

Isso também se reflete no crescente número de exercícios e manobras militares que as forças armadas russas e chinesas estão conduzindo juntas. Os exercícios conjuntos mais visíveis das duas forças armadas estão representados pela participação chinesa nas manobras anuais das forças dos distritos militares russos, que tiveram seu início na participação de efetivos chineses na manobra Vostok em 2018. Mas, já desde 2012, as marinhas dos dois países vêm realizando manobras bilaterais ou multilaterais com outros países em intervalos irregulares, onde as forças armadas chinesas e russas colocam à prova e melhoram sua cooperação tática, a luta conjunta e o apoio mútuo em combate. Além disso, China e Rússia também realizaram, pela primeira vez em 2019, um patrulhamento aéreo conjunto com bombardeiros estratégicos no Leste da Ásia, demonstrando uma coordenação mais estreita de suas forças aéreas.

Embora a cooperação militar permaneça restrita a um nível reduzido, ambos os países ainda assim vêm fortalecendo sucessivamente, há vários anos, a sua cooperação militar em diversos campos de atuação. Entretanto, o grau de troca mútua de informações entre agências militares muitas vezes permanece mais bem limitado devido à desconfiança mútua existente.⁵

4 Kirchberger, Sarah (2022): Russian-Chinese Military-Technological Cooperation and the Ukrainian Factor. *In: Russia-China Relations – Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer.

5 Carlson, Brian (2022): China-Russia Cooperation in Nuclear Deterrence. *In: Russia-China Relations – Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer.

3. Cooperação russo-chinesa para o fortalecimento de sua influência global

A além disso, China e Rússia compartilham uma abordagem de política externa com a qual ambos os Estados procuram perseguir seus interesses geopolíticos e geoeconômicos. Isso se aplica em particular à questão da segurança energética. Enquanto a Rússia precisa compensar a perda de compradores ocidentais, a China depende do gás e do petróleo russos e da Ásia Central e tem investido consideravelmente na respectiva infra-estrutura de transporte nos últimos anos. Desde 2019, a China vem adquirindo gás através do gasoduto *Power of Siberia* (de 4.000 km de extensão). Em fevereiro, os dois países assinaram mais um acordo para a construção de um novo gasoduto que nos próximos anos transportará gás da distante ilha de Sakhalin ao leste através do Mar do Japão. A Rússia é a segunda maior fonte de fornecimento de petróleo bruto e carvão da China; e a terceira maior exportadora de gás natural (GNL) para a China. Por meio de investimentos chineses na fábrica russa Yamal LNG de gás natural liquefeito, empresas chinesas ajudaram a Rússia a construir e expandir suas capacidades de GNL em uma *joint venture*, o que permitiu contornar as sanções ocidentais e ao mesmo tempo impulsionar a diversificação das exportações de energia da Rússia.

Depois que nos anos 2000 a China começou a refletir principalmente sobre “formas brandas” de influência (*soft power*), são até hoje as ofertas econômicas as que fazem com que a República Popular continue ganhando influência em países do Sul Global. Como parte disso, as elites políticas e econômicas dos países aderem à promessa de lucrar com os investimentos chineses e o engajamento chinês por meio de acordos bilaterais no longo prazo. O aprofundamento das relações bilaterais, que em muitos casos são conduzidas no nível de uma “parceria estratégica”, cimentou o papel da China como o parceiro comercial mais importante no relacionamento com muitos países. Com base nas relações bilaterais, são igualmente realizadas tentativas de influenciar o comportamento

de voto dos países nas organizações internacionais quando os interesses chineses são diretamente afetados.

Ambos os países, China e Rússia, promovem ativamente um sistema multipolar que questiona cada vez mais as normas e instituições derivadas politicamente do Ocidente, desafiando-as com suas próprias interpretações. Isso se aplica, por exemplo, às discussões no Conselho de Direitos Humanos da ONU, a assuntos do direito internacional e ao conceito da democracia.⁶ Essa abordagem é alimentada pelo fato de que a China e a Rússia tentam fortalecer especificamente a legitimidade de suas próprias conceptualizações, apontando as “fraquezas” de sociedades abertas e pluralistas. O termo *sharp power* tornou-se popular entre observadores como um conceito que classifica as tentativas de Estados não liberais de obter apoio para seus objetivos de política externa ofensivamente, usando meios como, por exemplo, campanhas de desinformação, censura de canais de mídia estrangeiros, intimidação de jornalistas e ações direcionadas com a intenção de exercer influência contra instituições internacionais e multiplicadores estrangeiros.

Na China, isso é entendido não por último como elemento para a construção da “força nacional abrangente” (*national comprehensive strength*). Todos os campos de ação, incluindo o setor da política externa cultural (*cultural diplomacy*), são assim sujeitos a seguir uma linha máxima de orientação conforme os interesses nacionais, cada vez mais focados na estabilidade do regime e na preservação da segurança nacional. Isso diz respeito, de forma muito especial, à interação com públicos estrangeiros.

Particularmente em quatro áreas pode-se observar que a visão mundial compartilhada das atuais lideranças políticas sob Xi Jinping e Vladimir Putin, descrita no início, tem levado a uma maior convergência das abordagens russas e chinesas.

6 Wientzeck, Olaf (2022): Cooperation Between Russia and China in Multilateral Organizations: A Tactical or a Strategic Alliance? *In: Russia-China Relations – Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer.

1. A “abordagem global” da mídia: emissoras chinesas e agências de notícias como a CCTV (CGTN), China Daily e Xinhua News Agency investiram pesadamente em escritórios e recursos no exterior. Na África, a CGTN, a Xinhua e a Radio China International estabeleceram sua sede regional africana em Nairóbi; também mídias locais na África, como The Nation, The Standard e Royal Media Services, foram impregnadas com dinheiro chinês, além da realização de outros investimentos para estabelecer seus próprios canais de mídia.⁷ Mais do que isso, concluiu-se que “a **mídia chinesa deveria aprender com a integração de recursos, o ambiente de trabalho mais relaxado e o uso maciço de novas mídias pela RT (antiga Russia Today) para desafiar a “cobertura da mídia ocidental” e estabelecer narrativas globais próprias. Ao mesmo tempo, tanto a China quanto a Rússia desenvolveram recursos para “moldar a percepção do público estrangeiro sobre eventos atuais de maneira a favorecer o Estado e a Partido”**⁸.
2. A ajuda para o desenvolvimento e a contribuição para a comunidade internacional por meio do fornecimento de bens públicos globais tornaram-se uma área estratégica na qual a China e a Rússia se engajam cada vez mais. Valendo-se particularmente de ações no âmbito da diplomacia de máscaras e vacinas, ambos os países tentaram, em diferentes estágios da pandemia do novo coronavírus, alcançar os países do Sul Global e se apresentar como potências internacionais responsáveis e capazes de disponibilizar insumos médicos. Nos últimos anos, a China tem investido massivamente em projetos de cooperação no Sul Global, sobretudo no contexto da

7 Deutsche Welle (2021): Experts warn of China’s growing media influence in Africa. Disponível em: <https://www.dw.com/en/experts-warn-of-chinas-growing-media-influence-in-africa/a-56385420>. Acesso em: 21 set. 2022.

8 Chen, Elizabeth (2021): China Learning from Russia’s “Emerging Great Power” Global Media Tactics. In: Jamestown Foundation, **China Brief**, Volume 21, Issue 7. Disponível em: <https://jamestown.org/program/china-learning-from-russias-emerging-great-power-global-media-tactics/>. Acesso em: 21 set. 2022.

Nova Rota da Seda (*Belt and Road Initiative*). No contexto russo, a contribuição na área da ajuda para o desenvolvimento cresceu significativamente nos últimos anos, com um aumento de 300% dos recursos financeiros russos dedicados a esse fim entre 2010 e 2018⁹ – embora o montante total permaneça comparativamente baixo em termos absolutos.

3. Cooperação mais estreita na ciência: nos últimos anos, a China e a Rússia intensificaram sua cooperação no campo da ciência e tecnologia. Em março de 2021, as agências espaciais da Rússia e da China assinaram uma carta de intenções para a construção conjunta da Estação Internacional de Pesquisa Lunar (ILRS), uma base de pesquisa autônoma permanente na Lua. A cooperação no espaço parece particularmente significativa à luz da crescente convergência militar dos dois países descrita acima, uma vez que o espaço está se tornando cada vez mais importante como um novo domínio para a condução da guerra, sobretudo em termos de comunicação, vigilância, reconhecimento e identificação de alvos, podendo se tornar no futuro um ambiente de confronto militar mais intenso com os EUA.
4. China e Rússia mantêm um intercâmbio muito intenso no campo jurídico, especialmente na área de segurança pública. Enquanto a introdução de uma lei de informação e outras alterações no âmbito da lei russa de segurança cibernética estão fortemente calcadas na lei chinesa de segurança cibernética de 2015, a lei chinesa de segurança de dados segue em muitos aspectos os regulamentos adotados pela Rússia na área de localização de dados. Existe um entendimento comum de “soberania cibernética” e do papel do Estado como autoridade reguladora e fiscalizadora decisiva. Desse modo,

9 Natsios, Andrew (2020): Foreign Aid in an Era of Great Power Competition, National Defense University Press, **PRISM** Vol. 8, No. 4, p.111 ff. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/prism/prism_8-4/prism_8-4_101-119_Natsios.pdf?ver=2020-06-12-101119-517. Acesso em: 21 set. 2022.

a autoridade nacional no espaço cibernético é colocada acima das regulamentações internacionais aliada à reivindicação de que isso se reflita igualmente no direito internacional.

4. Conclusão: implicações e tratamento do eixo sino-russo

A cooperação e o alinhamento entre a Rússia e a China ganharam consideravelmente em substância durante a última década. Mais do que isso: a rejeição de uma ordem internacional liderada pelos EUA manifestou-se visivelmente em um interesse estratégico comum de ambos os lados, com o objetivo de firmar a China e a Rússia como grandes potências em pé de igualdade com os EUA. Manobras militares conjuntas, cooperação militar-tecnológica, como no campo do armamento naval, mas também a ação coordenada em organizações internacionais ilustram o crescente alinhamento estratégico entre China e Rússia. Isso também inclui iniciativas como o estabelecimento e institucionalização de fóruns internacionais conjuntos, por exemplo a Organização para a Cooperação de Xangai (SCO), ou iniciativas regionais e globais, cada uma promovida sob seus próprios auspícios, como a *Belt and Road Initiative* (BRI) ou a União Econômica Eurasiática (EEU). As sanções ocidentais impostas à Rússia depois da guerra de agressão russa contra a Ucrânia foram retratadas internamente na China como se os EUA tivessem usado o “conflito” para trazer os países da UE para o seu “curso hegemônico”. Com relação à propaganda doméstica, a China em momento algum se afastou do lado da Rússia, mesmo que os verdadeiros motivos possam estar menos relacionados com apoiar a guerra russa do que distrair o Ocidente.

Apesar da reação visivelmente cética, às vezes insatisfeita de Pequim diante dos efeitos globais nefastos da guerra de agressão russa, é de se esperar que a convergência estratégica dos últimos anos entre Moscou e Pequim continue, também no futuro, na perspectiva de um estreito alinhamento político e uma expansão da cooperação sino-russa em vá-

rios campos da política. Em última análise, do ponto de vista da perspectiva chinesa em particular, prevalece o interesse em formar um bloco antiamericano no qual a Rússia desempenha um papel especial. O fato de Xi, em setembro de 2022, ter feito sua primeira viagem ao exterior desde o início da pandemia da Covid-19 a Samarcanda para a cúpula da Organização para a Cooperação de Xangai (SCO) a fim de, entre outros, se encontrar também com Putin, mostra a importância que a China atribui a esse objetivo estratégico.¹⁰ O aumento da cooperação sino-russa continuará desempenhando um papel importante no cálculo político de Moscou e Pequim. A China e a Rússia tentarão, no futuro, constituir o núcleo de um bloco de Estados que possibilite a ambos estabelecer um contrapeso contra os EUA e perseguir seus objetivos revisionistas para inverter a ordem internacional.

Conforme exposto na análise, fica evidente que os dois Estados estão em sintonia cada vez maior quanto a suas estratégias globais de mídia, seu engajamento global no âmbito da política para o desenvolvimento, nas esferas tecnológica e militar e em questões da interpretação semântica e jurídica das regras internacionais do jogo. Como consequência, a comunidade de Estados democráticos, que têm por objetivo defender um sistema internacional baseado em regras, precisa se posicionar de forma mais estratégica no âmbito de diferentes campos da política. Internamente, a influência de Estados autoritários deve ser repelida por meio do reforço da resiliência das próprias sociedades. Em nível global, é necessário criar propostas para promover mundo afora soluções próprias baseadas em valores e oferecê-las como alternativas atraentes. Isso exigirá maior cooperação estratégica com países que estão sob ataque direto de Estados autoritários e, em muitos casos, já desenvolveram como resposta a isso um conjunto coerente de ferramentas para se

10 Aydınta ba , Ash; Dumoulin, Marie; Geranmayeh, Ellie; Oertel, Janka (2022): Rogue NATO: The new face of the Shanghai Cooperation Organisation, European Council on Foreign Relations, 16.09.2022. Disponível em: <https://ecfr.eu/article/rogue-nato-the-new-face-of-the-shanghai-cooperation-organisation/>. Acesso em: 21 set. 2022.

protegerem da pressão chinesa ou russa. Isso poderia ser decisivo para a possibilidade de êxito de contrarrestar em ampla escala as ameaças híbridas cada vez mais evidentes, sob a forma de campanhas de desinformação e ataques à coesão social de sociedades pluralistas, e ao mesmo tempo expor as contradições nas narrativas de Estados autoritários.

David Merkle é Desk Officer para a China no Departamento Ásia-Pacífico da Fundação Konrad Adenauer.

Philipp Dienstbier foi Desk Officer para as relações transatlânticas no Departamento de Análise e Consultoria da Fundação Konrad Adenauer (KAS) em Berlim. O seu trabalho foi dedicado a questões da OTAN, política de defesa dos EUA, concorrência estratégica com a Rússia e a China, e política nuclear.

O Brasil na ONU: parceria necessária diante dos desafios geopolíticos globais

Paulo Afonso Velasco Júnior

Resumo

A política externa brasileira revela tradição grociana, assentada no respeito aos princípios do Direito Internacional e na adesão a regimes internacionais variados. De fato, é prática da diplomacia brasileira promover e estimular o respeito a princípios, normas e regras em torno dos quais o comportamento dos Estados converge, facilitando a cooperação entre eles e abrindo espaço para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Além de ter atuado na mediação de diversas crises e conflitos internacionais, o país também assume responsabilidades juntos a espaços multilaterais como a ONU, onde atua com frequência como membro rotativo do Conselho de Segurança, priorizando a diplomacia preventiva e os meios diplomáticos de solução de controvérsias previstos no capítulo 6º da Carta de São Francisco, bem como os meios não violentos de proteção a civis.

O presente capítulo propõe-se a analisar a importância da presença do Brasil na ONU, notadamente como destacado representante do sul global em agendas e desafios geopolíticos centrais no mundo contemporâneo como a crise ambiental e climática, a guerra na Ucrânia e o

combate à fome e à pobreza no mundo, sempre objetivando o estabelecimento de ordem internacional mais estável, justa e menos assimétrica.

Abstract

Brazilian foreign policy reveals a Grotian tradition, based on respect for the principles of International Law and adherence to a variety of international regimes. It is the practice of Brazilian diplomacy to promote and encourage respect for the principles, norms and rules around which the behavior of states converges, facilitating cooperation among them and making room for the maintenance of international peace and security.

Besides having acted in the mediation of several international crises and conflicts, the country also assumes responsibilities in multilateral spaces such as the UN, where it frequently acts as a rotating member of the Security Council, prioritizing preventive diplomacy and the diplomatic means of solving controversies foreseen in Chapter 6 of the San Francisco Charter, as well as non-violent means of protecting civilians.

This chapter aims to analyze the importance of Brazil's presence in the UN, especially as an outstanding representative of the global south in agendas and geopolitical challenges that are central to the contemporary world, such as the environmental and climate crisis, the war in Ukraine, and the fight against hunger and poverty, always with the objective of establishing a more stable, just, and less asymmetric international order.

1. A importância do multilateralismo

O Brasil revela larga tradição de engajamento e convergência com espaços multilaterais, notadamente desde os primórdios do século xx. De fato, já na Primeira República, foram marcantes a presença da diplomacia brasileira na II Conferência de Haia em 1907, bem como na Conferência de Versailles, no imediato pós I Guerra Mundial. Da

mesma forma, o país figurou entre os membros fundadores da Liga das Nações, tendo inclusive ocupado um assento rotativo no Conselho da organização.

A aposta pelo multilateralismo faz parte da identidade internacional do país, que enxerga na coordenação ampla e representativa dos Estados a melhor forma de lidar com temas de interesse transnacional como a paz, o meio ambiente, o desenvolvimento ou os direitos humanos, entre outros. A representatividade associada aos espaços multilaterais acaba por conferir maior legitimidade às decisões e iniciativas lançadas. A Organização das Nações Unidas (ONU), composta atualmente por 193 membros, desponta naturalmente como o foro mais representativo, e consequentemente mais legítimo, para administrar questões sensíveis que perpassam as fronteiras nacionais. A pluralidade de ideias e o caráter inclusivo dos debates, pelo menos em tese, são variáveis que conferem natureza especial ao multilateralismo.

Ademais, conforme reconhecido por autores como Robert Keohane (2004) e John Gerard Ruggie (1992), entende-se que nos organismos multilaterais os custos de transação ficam reduzidos. No multilateralismo, países sem excedentes de poder como o Brasil alcançam maior projeção, beneficiando-se de uma lógica de diálogo e deliberação que tende a observar, em alguma medida, o princípio da igualdade soberana entre as nações e acaba por refletir, portanto, uma maior horizontalidade na abordagem de distintas agendas e desafios. Com efeito, parte-se da premissa de que as ações e iniciativas levadas a cabo a partir do multilateralismo tendem a refletir uma divisão de responsabilidades, sendo menos oneroso para cada parte a sua implementação. Além disso, é natural também a criação de agrupamentos ou coalizões entre países, o que tende a fortalecer o seu poder de barganha, permitindo que Estados menos influentes consigam equilibrar o jogo e as disputas por determinadas agendas com atores mais poderosos.

A diplomacia brasileira, aliás, tem sido historicamente muito hábil na articulação de coalizões e grupos em organizações internacionais como as Nações Unidas. Já nos anos 1960, o país assumiu papel de des-

taque dentro do chamado G77, notadamente durante a II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) realizada em Nova Délhi em 1968. A coordenação de posições com países do sul global tem sido útil dentro e fora da ONU para influenciar as agendas de promoção do desenvolvimento, as discussões climáticas e até mesmo as negociações multilaterais de comércio.

Para o Brasil, a participação no BRICS, por exemplo, traz importante projeção e visibilidade internacionais, permitindo um aumento do poder de barganha do país na defesa de objetivos históricos, como a reforma do Conselho de Segurança. Há também um ganho de legitimidade internacional na defesa conjunta de um multilateralismo genuíno no mundo, de um sistema internacional centrado na ONU e de uma ordem global sustentada pelo direito internacional. Em questões de paz e segurança, o Brasil tem atuado de forma coordenada na rejeição a sanções unilaterais e abusivas, enfatizando que o diálogo, o equilíbrio e a ponderação são o único caminho para a paz, por exemplo no conflito em curso na Ucrânia.

Outra variável fundamental a ser associada ao apreço do Brasil pelos espaços multilaterais diz respeito à busca por legitimidade. A diplomacia brasileira é consciente da importância de o país preservar uma tradição grociana, agindo em conformidade com os grandes princípios do direito internacional e convergindo com regimes internacionais diversos. Na esteira dessa lógica, a defesa do multilateralismo e o respeito às decisões tomadas a partir de organismos internacionais acabam tendo importante efeito legitimador para o país. Em essência, é máxima fundamental para a atuação diplomática brasileira a necessidade de assegurar a legitimidade de seus pleitos e a coerência de suas ações, algo mais facilmente alcançado pela convergência com as organizações multilaterais (FONSECA JÚNIOR, 1998).

Os princípios, normas e regras produzidos a partir dos espaços multilaterais tendem a ser vistos não apenas como mais representativos e legítimos, mas também trazem maior previsibilidade e segurança jurídica para as relações entre os Estados, o que é amplamente positivo para

atores desprovidos de maiores capacidades de poder. De certa forma, entende-se que as organizações internacionais e o conjunto amplo de tratados, pactos e convenções internacionais sobre os quais se assentam contribuem para conter imposições ou impulsos unilaterais advindos de grandes potências. Prestigiar o multilateralismo e engajar-se em organismos internacionais ajudaria a limitar o arbítrio e abusos promovidos por atores com inclinações hegemônicas.

É sabido, contudo, que, por vezes, os próprios *hegemons* se valem de organizações internacionais, bem como de tratados e normas internacionais, para consolidar sua ascensão e controle sobre o sistema internacional. É a lógica de “constitucionalização» da ordem internacional identificada por John Ikenberry. Assim, seria ingênuo entender que o multilateralismo é necessariamente benéfico, pois ele também pode estar a serviço do projeto hegemônico de grandes potências. Daí que seja absolutamente imprescindível buscar uma efetiva democratização dos espaços multilaterais, algo tradicionalmente pleiteado e defendido pelo Brasil. De fato, a diplomacia brasileira defende um “multilateralismo de reciprocidade”, pelo qual atores do sul global conseguiriam influenciar mais efetivamente o processo de tomada de decisões, atuando mais diretamente na definição das distintas agendas da política internacional.

A reforma do Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, entra nessa lógica, sendo ativamente defendida pelo Brasil desde os anos 1990, como única forma de garantir a esse órgão uma adequada representatividade da ordem de poder mundial, muito distinto hoje do que aquele se apresentava ao final da II Guerra Mundial quando a organização foi criada. Esse objetivo coaduna-se com a tradicional postura da diplomacia brasileira de favorecer uma democratização dos foros multilaterais, articulando-se uma correlação entre representatividade, legitimidade e eficácia.

De fato, só a partir do acolhimento de novos membros permanentes de regiões até agora excluídas, como a África e América Latina e Caribe, é que o Conselho de Segurança alcançará maior legitimidade nas suas resoluções e ações. O multilateralismo só é útil para a promoção de uma

governança global mais justa e inclusiva quando vai além do controle exclusivo das grandes potências e mostra-se capaz de dar voz a atores marginais e periféricos. Passados quase oitenta anos desde a criação da ONU, é inadmissível que continuemos a ter os mesmo cinco membros permanentes de 1945¹. De lá para cá a organização passou de 51 membros fundadores para os atuais 193, mas a composição do único órgão capaz de aprovar resoluções vinculantes em muito pouco se alterou².

Cumprir observar, ainda, que a articulação e busca de coordenação em favor de uma administração e gestão compartilhada de temas transnacionais, no que costuma ser caracterizado como governança global, podem implicar em um afastamento da perspectiva mais vestfaliana de soberania, admitindo-se inclusive a sua própria relativização. Nesse sentido, chama a atenção a adesão dos Estados a regimes internacionais diversos, submetendo-se a tratados e convenções, contribuindo para a consolidação de uma “soberania compartilhada”. Da mesma forma, em nome da proteção do indivíduo e da segurança humana, admite-se a relativização dos princípios de soberania e não intervenção, abrindo espaço para a ingerência da comunidade internacional em situações domésticas caracterizadas por crises humanitárias e ou pela prática de genocídio. Um bom exemplo foi a aprovação pela ONU da ideia de “responsabilidade de proteger” (R2P), que reconhece que a responsabilidade de proteger os indivíduos é dos Estados, mas, caso eles não a cumpram ou sejam eles próprios os agentes da violência contra os indivíduos, a responsabilidade passaria subsidiariamente para a comunidade internacional, que ficaria autorizada a agir à margem da vontade soberana do Estado.

-
- 1 Com o fim da União Soviética, o assento permanente passou a ser ocupado pela Rússia.
 - 2 A única reforma do Conselho de Segurança da ONU foi aprovada em 1963, tendo entrado em vigor dois anos depois, pela qual o número de membros rotativos elevou-se de seis para dez, sem qualquer alteração nos membros permanentes. O Conselho passou, então, de onze para quinze membros no total.

2. O Brasil na ONU

O Brasil participou ativamente da Conferência de São Francisco em 1945, tendo sido um dos signatários originários da Carta da ONU lançada ao final desse encontro. Poucos meses depois, quando da entrada em funcionamento da organização no dia 24 de outubro, o país figurava entre os 51 membros fundadores. Desde os primórdios, a diplomacia pátria mostrou grande entusiasmo nas ações e práticas da ONU, tendo inclusive integrado como membro rotativo a primeira composição do Conselho de Segurança no biênio 1947-1948.

Já nos anos 1950, o país enviou tropas para a operação de paz em Suez em 1956 (United Nations Emergency Force – UNEF I), como um sinal inequívoco da disposição do país em contribuir para a promoção da paz na cena internacional. Nas décadas seguintes, a diplomacia brasileira assumiu protagonismo na agenda do desenvolvimento, articulando-se com países do sul global na defesa de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) na Assembleia Geral, além de defender ativamente temas como o desarmamento e a descolonização.

Entre o final dos anos 1960 e o final dos anos 1980, o Brasil optou por afastar-se do Conselho de Segurança, não tendo se candidatado a assentos rotativos durante todo esse período. A razão para essa estratégia de “autonomia pela distância” (FONSECA JÚNIOR, 1998) teria sido o questionamento e a discordância em face de práticas e posições intensificadas como um “congelamento do poder mundial” (CASTRO, 1972). Nesse tempo, a diplomacia brasileira privilegiou espaços de articulação periférica ou mais representativos, como a Assembleia Geral, a UNCTAD e a UNESCO, atuando em grupos como o G77, mas nunca abriu mão do multilateralismo, tido sempre como fundamental para a busca dos interesses do país na cena internacional.

Com a redemocratização e o início da Nova República já a partir de 1985, o Brasil ampliou a sua presença ainda mais nos espaços multilaterais, tendo inclusive optado por retornar ao Conselho de Segurança para o biênio 1988-1989. Em paralelo, a diplomacia pátria inaugura

uma nova estratégia, caracterizada como “autonomia pela participação” (FONSECA JÚNIOR, 1998) e que teria seu ápice nos anos 1990, indicando uma busca por maior presença e protagonismo nos foros multilaterais, em um momento de mudança e transformação na cena internacional, especialmente pelo fim da Guerra Fria. É um empenho do país em deixar de ser mero coadjuvante na dinâmica internacional, mostrando-se disposto a assumir mais responsabilidades e a ter mais voz no tratamento das agendas globais.

Com vistas a alcançar essa maior participação, o país promove um claro esforço de renovação das credenciais (FONSECA JÚNIOR, 1998), entendido como uma busca por posição mais cooperativa junto aos regimes internacionais, deixando de lado a postura soberanista e defensiva do regime militar em temas como direitos humanos, meio ambiente e não proliferação de armas nucleares. Nesse sentido, o país assumiu papel destacado dentro da ONU no tratamento dessas agendas, conforme visto na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, em que a cidade do Rio de Janeiro foi sede, e na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, quando coube ao Brasil presidir o comitê de redação da Declaração Final, na pessoa do embaixador Gilberto Saboia.

O ativismo brasileiro na ONU nas últimas décadas tem sido nítido em distintas esferas, como na recorrente presença do país como membro rotativo do Conselho de Segurança, tendo sido escolhido seis vezes desde o final dos anos 1980, incluindo-se a mais recente para o biênio 2022-23. É notável também o profundo engajamento com as operações de paz das Nações Unidas, destacando-se o envio de tropas para as missões em Moçambique (UNOMZ – 1992), Angola (UNAVEM III – 1995), Timor Leste (UNTAET – 1999) e Haiti (MINUSTAH – 2004). Mais recentemente, o Brasil exerceu o comando da Força Tarefa Marítima (FTM) da UNIFIL, no Líbano, e tem revezado nos últimos anos gerais do país como *Force Commanders* da MONUSCO, na República Democrática do Congo.

Na agenda do desenvolvimento, o país mantém a histórica tradição de defesa de uma ordem internacional mais justa e menos assimétrica,

assumindo crescentes responsabilidades e lançando diversas iniciativas de cooperação técnica em países do sul global. Em 2004, foi marcante a atuação do país na Ação Global contra a Fome e a Pobreza estabelecida pela ONU, que resultou em estratégias destacadas, como a criação da Central Internacional para a Compra de Medicamentos (UNITAID). Ao longo dos anos 2000, a diplomacia brasileira deu grande ênfase aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, buscando ajudar países de diversas regiões a alcançarem as metas. Ademais, em 2012 coube ao país ser sede da Conferência Rio + 20, onde foram lançadas as bases para os futuros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, estabelecidos efetivamente em 2015, com foco essencial na erradicação da fome e da pobreza.

Especificamente na agenda de segurança internacional, o Brasil colabora ativamente em temas como o combate ao terrorismo, o enfrentamento do problema mundial das drogas e do crime organizado transnacional, o controle de armas e desarmamento, entre vários outros. Para a diplomacia brasileira, riscos e ameaças de caráter transnacional precisam ser administrados a partir de espaços multilaterais, verdadeiramente representativos, buscando-se ativas e profícuas coordenação e concertação entre os países. Igualmente, é tradição da política externa brasileira a defesa de uma correlação entre as agendas de paz e segurança e a temática do desenvolvimento. Assim, defende-se que o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento são caminhos necessários para a busca pela paz e estabilidade internacionais, algo consagrado em conceitos estabelecidos pela ONU, como a ideia de *peacebuilding*. Ao mesmo tempo, afirma-se que a busca pela segurança não pode ser feita ao arrepio dos direitos humanos, sendo imperativo observar limites e coibir práticas abusivas. Foram enfáticas nesse sentido, por exemplo, as críticas feitas pelo país à “guerra ao terror” levada a cabo pelos Estados Unidos e diversos aliados logo após o 11 de Setembro, quando abusos e violações de toda sorte foram cometidos.

Preocupado com a perspectiva de uso abusivo da força ao amparo do Capítulo VII da Carta de São Francisco, especificamente sob a

Responsabilidade de Proteger (R2P), o Brasil propôs em 2011 a chamada Responsabilidade ao Proteger (RWP), que afirmava o compromisso de primeiro, antes de se contemplarem medidas de força, esgotar a diplomacia preventiva e exaurir os meios não violentos de proteção a civis. A proposta indicava, outrossim, a necessidade de um mandato claro e objetivo, com especificação de prazos e propósitos associados ao uso da força, bem como um controle e monitoramento sobre as ações de força para coibir excessos.

O engajamento do Brasil na ONU é, aliás, compatível com princípios consagrados no artigo 4º da Constituição Federal de 1988, como: prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.

3. A ONU no contexto contemporâneo

Na última década, o avanço de discursos ultranacionalistas em diversos países configura desafio para o bom funcionamento dos espaços multilaterais, alvo de ataques, saída de membros e até corte de contribuição financeira. Andrew Hurrell (2016) argumenta que tem ocorrido “a volta da geopolítica”, com um reforço de fronteiras e inclusive com a construção de muros. Por consequência, em determinados episódios como a crise migratória na Europa na década passada, alguns Estados optaram por respostas unilaterais, em vez de privilegiarem ações coordenadas sob o multilateralismo.

Essa lógica acaba por colocar em xeque a própria *global rule of law* consolidada ao final da Guerra Fria, em um fenômeno que provoca questionamento amplo às organizações internacionais e tende a levar a um apego mais acintoso da velha noção de soberania vestfaliana. Os discursos populistas e nacionalistas que ganham espaço no mundo são um desafio para a ordem liberal estabelecida há mais de 70 anos. Nesse sentido, em contraposição à realidade percebida nos anos 1990, alguns analistas reconhecem o avanço de uma desglobalização em que

o multilateralismo e o regionalismo são amplamente impactados e questionados.

Em face da pandemia da COVID-19, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a própria ONU assumiram posição central, ajudando na articulação de respostas coordenadas e permitindo a promoção de iniciativas comuns como a Covax Facility, aliança global com o objetivo de fomentar o desenvolvimento e a produção de imunizantes contra a doença e permitir o acesso justo e igualitário a esses produtos. Além disso, a Assembleia Geral da ONU, em apoio à OMS, autoridade diretiva e coordenadora sobre saúde no Sistema ONU, aprovou a Resolução 74/270, “Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (Covid-19)”, na qual afirmou a importância da cooperação internacional e do multilateralismo e estimulava a ONU e seu secretário-geral a mobilizarem uma resposta global à pandemia e seu impacto adverso de natureza social, econômica e financeira em todas as sociedades.

Em paralelo, houve críticas duras contra a ação da OMS, especialmente pelo governo Donald Trump, que a acusou de ter dado muita atenção à China e de ter encoberto inicialmente a expansão do novo coronavírus. Em um nítido impulso antiglobalista, o governo norte-americano decidiu em 2020 cortar o repasse de recursos e romper com a organização, ações revertidas posteriormente pelo presidente Joe Biden.

A invasão da Ucrânia por tropas russas no dia 24 de fevereiro de 2022 levou o Conselho de Segurança a propor resolução condenando a ação russa, mas que acabou vetada pela própria Rússia na condição de membro permanente do órgão. Essa situação evidenciou, mais uma vez, as limitações da própria ONU quando em face do interesse das grandes potências. A saída para o impasse foi acionar a resolução *Uniting For Peace* (Resolução 377 de 1950) e remeter o tema para ser tratado na 11ª Sessão Emergencial Especial da Assembleia Geral, onde foi, sim, aprovada resolução com condenação à invasão da Rússia, caracterizada como nítida agressão à paz e a um estado soberano, em evidente transgressão ao princípio de não uso da força previsto no artigo 2º da Carta da ONU.

Para além da histórica votação na Assembleia Geral, houve também nesse órgão a decisão de suspender a Rússia do Conselho de Direitos Humanos. No próprio Conselho em Genebra, aliás, aprovou-se a criação de uma comissão de inquérito para investigar violações e denúncias de abusos contra o direito internacional humanitário e as Convenções de Genebra durante as operações militares na Ucrânia. Considerando o sistema ONU, também a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) aprovaram resoluções condenando a invasão e os abusos russos.

Entre os efeitos econômicos da guerra, a ONU e o Programa Mundial de Alimentos enfatizam os riscos de avanço da fome e da insegurança alimentar no mundo, notadamente pela redução na oferta de grãos, reconhecendo-se que Rússia e Ucrânia respondem por cerca de 30% das exportações de trigo no mundo, fundamental para países da África e do Oriente Médio. Recentemente, mediação feita pela Turquia permitiu entendimento entre Moscou e Kiev na matéria e levou ao estabelecimento de corredores seguros para o escoamento de milhões de toneladas de grãos a partir de portos no Mar Negro, agora sob controle russo.

O Brasil inicialmente votou a favor das resoluções no Conselho de Segurança e na Sessão Especial Emergencial da Assembleia Geral, apesar de fazer algumas ressalvas sobre a importância da ONU evitar uma excessiva politização dos debates, bem como a adoção de posições extremas. No caso específico da votação no Conselho de Direitos Humanos da ONU em Genebra, o apoio à resolução que previu a criação de uma comissão de inquérito não impediu o Brasil de apresentar algumas discordâncias, tendo defendido que o ideal seria uma missão de investigação, e não inquérito, para colher evidências acerca da prática de crimes de guerra ou violações ao direito internacional humanitário. Em outras votações, contudo, como na suspensão russa do Conselho de Direitos Humanos e nas resoluções da OIT e da UNESCO, o Brasil optou pela abstenção, entendendo que o isolamento crescente da Rússia por meio de sanções é infrutífero para a busca de uma solução negociada para a guerra.

É tradição da diplomacia brasileira evitar posições extremas que compliquem a busca de uma solução negociada. No que tange à aplicação de sanções, o país entende que dificilmente são o melhor caminho, pois tendem a provocar um isolamento do Estado que vem praticando comportamentos desviantes, minando as necessárias relações de confiança com a comunidade internacional para a busca de uma saída negociada para as crises. Já nos anos 2000, era comum a diplomacia brasileira abster-se de apoiar resoluções condenatórias no seio da Comissão de Direitos Humanos da ONU (atual Conselho de Direitos Humanos) por acreditar que a execração pública do Estado em questão em nada contribuiria para a interrupção das violações a direitos humanos, podendo, na verdade, resultar em seu agravamento. Além disso, as sanções econômicas tendem a impactar muito sensivelmente a população dos Estados-alvo, que via de regra nada tem a ver com as práticas desviantes e abusivas de seus líderes, os quais acabam sendo eles próprios muito pouco afetados.

Na mesma linha, o país é cético na adoção de soluções militares asentadas no Capítulo VII da Carta de São Francisco como meio para interromper crises humanitárias, optando pela abstenção em votações históricas no Conselho de Segurança. Assim foi feito, por exemplo, na votação da Resolução 1973 de 2011, que autorizou o uso de «*all means necessary short of foreign occupation to protect civilians*». Além do Brasil, também se abstiveram nessa votação a Alemanha, a Índia, a China e a Rússia.

4. O Brasil em seu novo mandato no Conselho de Segurança

Conforme já comentado, o engajamento com espaços multilaterais constitui característica marcante da política externa brasileira, conferindo ao Brasil legitimidade e maior projeção sobre temas da agenda internacional. A diplomacia do país é ativa defensora do tratamento e de soluções multilaterais para temas de interesse transnacional e *global commons* como a paz e o desenvolvimento sustentável.

Ao candidatar-se para novo biênio no Conselho de Segurança em 2022-2023, a diplomacia brasileira destacou os compromissos onusianos de “prevenir e pacificar”, enfatizando, por exemplo, a diplomacia preventiva. O país entende que é papel primordial da ONU lançar mão dos meios diplomáticos de solução de controvérsias para evitar a escalada de tensões e disputas que possa resultar na eclosão de conflitos.

A manutenção eficiente da paz foi outro ponto levantado pelo Brasil, reafirmando-se o compromisso do país com as operações de paz e a defesa de mandatos que combinem de maneira construtiva a segurança e o desenvolvimento. Não é acaso que o país mostre-se tão comprometido com as operações multidimensionais, que combinam medidas de segurança e estabilização *stricto sensu*, com atividades em áreas sociais e políticas diversas que contribuam para a construção de uma paz duradoura. Em paralelo, o Brasil reafirmou em sua candidatura a necessidade de se reconhecer o uso da força como último recurso, posição compatível com as melhores tradições assumidas nas últimas décadas.

Vale lembrar, outrossim, que a diplomacia brasileira reconhece os esforços em favor de uma paz duradoura em zonas pós-conflito como essenciais para o êxito da ONU. Para o Brasil, a ideia de paz não se limita à ausência de conflito, devendo haver a promoção das liberdades individuais e a realização da dignidade humana, algo compatível com o engajamento junto à Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*) desde a sua criação em 2005. A partir de então, já coube ao país chefiar a configuração específica para Guiné-Bissau, além de ter exercido a própria presidência da comissão durante o ano de 2014. Agora, novamente como membro rotativo no Conselho de Segurança, o Brasil defende uma maior coordenação entre os dois órgãos.

Ainda na agenda de segurança, o país tem destacado a importância da resposta humanitária e da promoção dos direitos humanos como uma prioridade de seu novo mandato no CSNU, com ênfase no respeito ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, observando-se sempre a necessidade de proteção dos civis em conflitos armados, especialmente grupos vulneráveis.

A reafirmação desses compromissos torna-se ainda mais importante no contexto da guerra na Ucrânia, já tendo havido o apoio do país no Conselho de Direitos Humanos da ONU a investigações a serem promovidas para identificar a possível violação das Convenções de Genebra.

A diplomacia brasileira vem reiterando também o compromisso com o avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança, afirmando o relevante papel de mulheres brasileiras civis e militares em missões da ONU, bem como o dever de se combater o abuso e a exploração sexual em situações de conflitos armados. O Plano Nacional de Ação do Brasil inclui entre seus objetivos o aumento da participação de mulheres civis e militares em processos relacionados à paz e à segurança internacional, sendo um bom exemplo a presença de oficiais mulheres em posições de comando no âmbito da MINURSO, operação de paz no Saara Ocidental. A incorporação do olhar feminino nesses esforços converge com a lógica feminista da teoria das relações internacionais, que reconhece a necessidade de superar as visões tradicionalistas e enviesadas do homem branco e ocidental na condução das agendas da política internacional.

Uma melhor articulação do CSNU e da ONU com organizações regionais como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a União Africana (UA) tem sido outro ponto lembrado pelo Brasil, conforme reza o Capítulo VIII da própria Carta de São Francisco. Na visão da diplomacia brasileira trata-se de algo fundamental para obter-se maior eficiência no uso dos recursos existentes quando do enfrentamento de desafios comuns, especialmente em um contexto internacional marcado por um aprofundamento de crises humanitárias e incertezas em diversas regiões do mundo.

Considerações finais

A política externa brasileira revela tradição grociana, assentada no respeito aos princípios do Direito Internacional e na adesão a regimes internacionais variados. De fato, é prática da diplomacia brasileira promover e estimular o respeito a princípios, normas e regras em

torno dos quais o comportamento dos Estados converge, facilitando a cooperação entre eles e abrindo espaço para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

Ademais, a postura não confrontacionista e o respeito à paz fazem parte da identidade internacional do Brasil, que se mostra sempre pronto e empenhado em contribuir com a solução pacífica de controvérsias e a mediação de conflitos, em consonância com o teor do artigo 4º da Constituição Federal de 1988, em que estão previstos os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Além de ter atuado na mediação de diversas crises e conflitos internacionais, o país também assume responsabilidades junto a espaços multilaterais como a ONU, onde atua com frequência como membro rotativo do Conselho de Segurança, priorizando a diplomacia preventiva e os meios diplomáticos de solução de controvérsias previstos no Capítulo VI da Carta de São Francisco, bem como os meios não violentos de proteção a civis.

Considerando conflitos ocorridos ao longo da última década, o Brasil tem se posicionado em consonância com suas tradições diplomáticas, sempre postulando ações e iniciativas que contribuam para o encerramento do conflito e das crises humanitárias, mas sem ignorar as particularidades e participação das populações locais na definição das soluções. No caso da Líbia, em 2011, o Brasil integrava o Conselho de Segurança da ONU como membro rotativo e optou pela abstenção na Resolução 1973, que se assentava na lógica da “responsabilidade de proteger” (R2P) e autorizava o uso de “todos os meios necessários” para conter a crise humanitária, linguagem considerada excessiva e desnecessária pelo país, preocupado com a perspectiva de uso abusivo da força e agravamento da própria crise humanitária.

No tocante à atual guerra na Ucrânia, o Brasil volta a atuar como membro rotativo do CSNU, tendo votado a favor de resolução que condenou a invasão e acabou não aprovada em função do veto russo. Da mesma forma, no seio da 11ª Sessão Emergencial da Assembleia Geral convocada à luz da Resolução 377 (“Uniting for Peace”), o Brasil também apoiou a resolução, reconhecendo que a invasão russa representa

violação do Direito Internacional, mas fez questão de apresentar algumas ressalvas, criticando a falta de equilíbrio e excessiva politização do texto.

Fica evidente, portanto, que o Brasil mantém dentro da ONU e em face de desafios geopolíticos recentes uma postura compatível com suas melhores tradições e coerente com o respeito a princípios consagrados na Constituição Federal de 1988 e no Direito Internacional como a soberania, a integridade territorial, o não uso da força e a solução pacífica de controvérsias, permitindo-se divergir de posições assumidas por grandes potências e apontando para soluções e propostas tidas como mais eficazes na contenção de crises humanitárias e na busca por uma paz duradoura e estável.

Referências bibliográficas

CASTRO, J. A. de Araújo. O congelamento do Poder Mundial. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n. 33, Belo Horizonte, UFMG, p.7-30, Jan./1972.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações**. Paz e Terra, 1998.

HURRELL, Andrew. Towards the Global Study of International Relations. **RBPI**, v. 59, n. 2, p. 1-18, 2016.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. In: KRATOCHWIL, Friedrich; MANSFIELD, Edward D. (eds). **International Organization and Global Governance: a Reader**. Nova York: Pearson Longman, 2004.

RUGGIE, J. Multilateralism: the Anatomy of an Institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

Paulo Afonso Velasco Júnior · Professor Adjunto de Política Internacional e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI – UERJ). Foi *Senior Fellow* do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI).

O mapa energético global em transformação em função da invasão russa à Ucrânia em 2022

Monique Sochaczewski
Najad Khouri

Resumo

O objetivo do capítulo é tratar das francas mudanças por que passam o mapa energético global sobretudo em função da invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022, bem como trazer algumas reflexões válidas para tomadores de decisão brasileiros. Três grandes mudanças ocorridas na última década nos parecem em especial essenciais de compreensão: 1) a revolução do shale gas e do tight oil nos EUA; 2) a alteração do gerenciamento do mercado internacional de petróleo através do OPEP+; 3) a aplicação de sanções ao Irã, Venezuela e Rússia.

Abstract

The objective of this chapter is to deal with the dramatic changes that the global energy map is undergoing, especially in view of the Russian invasion of Ukraine in February 2022, as well as to bring some valid reflections for Brazilian decision makers. Three major changes that occurred in the last decade seem to us particularly essential to understand: 1) the shale gas and tight oil revolution in the USA; 2) the alteration in the management of the international petroleum market through OPEC+; 3) the application of sanctions to Iran, Venezuela and Russia.

O mapa energético global está em franca mudança no novo milênio em função de alterações tecnológicas reforçando novos velhos *players*, como os EUA, além de transformações estimuladas pela pandemia da Covid-19 e conflitos com impactos de larga escala como a invasão russa à Ucrânia. Por um lado, em termos de segurança energética, necessariamente se colocam os debates sobre transição energética justa (Camargo, Guedes, Maciel, 2022). Por outro lado, combustíveis fósseis ainda se mantêm centrais e eles serão nosso foco no artigo em questão.

Muitas são as definições sobre segurança energética, e aqui ressalta-se, como pontua o *Cambridge Dictionary*, significar em grande medida que um país ou região tenha acesso estável e suficiente à energia (eletricidade, combustível etc.) para atender as necessidades das pessoas que ali vivem. A segurança energética está associada à garantia de energia com preços baixos para o consumidor, e, por mais de um século, energia – sua disponibilidade, acesso e fluxos – se entrelaça com segurança e geopolítica.

Em nossa avaliação, três grandes mudanças ocorreram nos últimos dez anos na área de geopolítica energética, a saber: 1) a revolução do *shale gas* e do *tight oil* nos EUA; 2) uma alteração do gerenciamento do mercado internacional de petróleo por meio da Organização dos Países Exportadores de Petróleo e aliados (OPEP+); 3) a aplicação de sanções ao Irã e à Venezuela, e recentemente à Rússia. A invasão russa à Ucrânia por parte do governo russo liderado por Vladimir Putin em 24 de fevereiro de 2022, porém, é definitivamente o novo ingrediente que complica o que já estava complicado em termos de geopolítica energética. A pandemia acentuou retrocesso da globalização e da cooperação internacional no geral. Testemunhamos alta dos nacionalismos e dos protecionismos; houve retração do movimento de pessoas; e nos deparamos com Estados mais pobres e mais frágeis. Como aponta Daniel Yergin, a maior autoridade global sobre temas de energia e geopolítica, ocorre no momento um *combo* de crise energética global (que na realidade já se esboçava na segunda metade de 2021 no contexto da recuperação econômica mundial do impacto da pandemia da Covid-19), crise geopolíti-

ca e crise de inflação.¹ Cenário em especial complicado para o Brasil em ano de eleições gerais e vivendo suas muitas crises internas.

Os autores são estudiosos que dedicam suas vidas ao estudo do Oriente Médio e Norte da África – região que ainda supre um terço do petróleo mundial – e essa região ganha por essa razão certa proeminência maior no artigo em questão. Os escritos e reflexões de Daniel Yergin, sobretudo seu livro de 2020 *The New Map: Energy, Climate and the Clash of Nations*, servem de grande guia, mas as questões conjunturais apresentadas têm por base em especial artigos, dados e entrevistas disponíveis em portais ou *newsletters* especializados, como *Al Monitor*, *The Soufan Center*, *US Energy Information Administration* (EIA) e Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

O intuito deste artigo é, sobretudo, focar em um primeiro tópico no panorama de mudanças na geopolítica da energia no novo milênio, trazendo breve histórico dos temas quando julgamos necessário. Já o segundo tópico trata das tensões atuais em função da invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022. Por fim, encerramos o artigo com o que entendemos ser essencial que tomadores de decisão no Brasil tenham no radar frente ao panorama atual de geopolítica energética.

1. Mudanças na geopolítica da energia no novo milênio

Daniel Yergin (2020: p. 65) chama de “revolução não convencional” o que aconteceu com a descoberta e exploração do *shale gas* e do *tight oil* nos EUA, uma vez que é mais do que fluxo de óleo e gás, pois impacta nas posições relativas das nações na arena internacional. Trataremos dessa questão inicialmente aqui, para passarmos então para as mudanças no gerenciamento do mercado internacional através do chamado acordo OPEP+, em vigor desde 2020. Por fim, nosso foco vai

1 Reading the Middle East with Gilles Kepel. Entrevista com Daniel Yergin em 11 jul. 2022. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/podcasts/daniel-yergin-explains-how-ukraine-war-and-middle-east-are-impacting-new-map-global>. Acesso em: 15 set. 2022.

para a questão das aplicações de sanções a importantes países produtores de petróleo como Irã e Venezuela.

A humanidade conhece o petróleo desde a Antiguidade, mas foi em meados do século XIX que se esboçou uma indústria tendo os EUA como base inicial, que se expandiu pelo mundo todo (Yergin, 2010). A indústria petrolífera norte-americana seguiu importante, em especial na Segunda Guerra Mundial, mas depois desse conflito o país tornou-se um grande importador de óleo e gás. As crises dos anos 1970 – no contexto da Guerra de *Yom Kippur*, em 1973, e da Revolução Iraniana, de 1979, no Oriente Médio – foram não só um choque pelo impacto econômico e nos preços, mas responsáveis por passar a impressão de que os EUA se tornaram dependentes dos países da OPEP e de suas políticas externas, e com sua economia vulnerável às decisões dos exportadores de petróleo ou a interrupções no fornecimento (Yergin, 2020: pp. 59-60). Desde então, cada presidente estadunidense entoava uma espécie de mantra sobre o desejo de ter independência energética e de fato essa se deu na última década na forma do que Yergin chama de revolução não convencional do *shale and oil gas*. A seu ver, trata-se da maior inovação energética do século XXI.

Foram décadas de tentativas e fracassos, mas o *boom* de produção se desenvolveu nos EUA através da descoberta da existência de vastas reservas, conhecimento tecnológico, legislação favorável e dinamismo em paralelo a iniciativas individuais de engenheiros do petróleo, como George P. Mitchell (Mitchell Energy) e Mark Papa (EOG), e de visões a longo prazo de executivos como Larry Nichols (Devon Energy). Em síntese, a indústria do *shale* passou a explorar a produção de petróleo horizontalmente através de fraturamento hidráulico (*fracking*), a injeção a alta pressão de água e de fluidos químicos nos rochedos, tornando possível economicamente o que muitos achavam que não era.

A abundância das reservas de *shale gas* e *tight oil* transformou os EUA de maior consumidor e importador de energias fósseis no mundo em

exportador e alterou a geopolítica da energia mundial. Eles aumentaram a sua produção em cerca de 3,22 milhões de barris/dia (b/d) em 2013, tornando-se produtores de 10% do petróleo mundial. Esse fato está por trás do início de um afastamento dos EUA do Oriente Médio e da assinatura do acordo nuclear iraniano conhecido como *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) em 2015, tendo ambos os fatos ocorrido na gestão de Barack Obama, que se deu de 2009 a 2016.

A produção atual de *shale oil* gira em torno de 7,22 milhões b/d, ou seja, 60% da produção atual norte-americana de 12,1 milhões b/d superando a produção de quase todos os países da OPEP individualmente, exceto a da Arábia Saudita. Do aqui exposto, afirmamos que a produção de *shale oil and gas* mudou a geopolítica energética mundial e fez com que os EUA se tornassem dos maiores *players* mundiais do mundo junto com Arábia Saudita e Rússia. São os *Big Three* do petróleo mundial, ou seja, as três superpotências energéticas.

A OPEP foi criada em setembro de 1960, em Bagdá, por Arábia Saudita, Iraque, Irã, Kuwait e Venezuela, que contam com *status* de membros fundadores. Trata-se de organização intergovernamental permanente, com sede em Viena desde 1965, e que passou a contar também com as participações de Argélia, Angola, Congo, Emirados Árabes Unidos, Gabão, Guiné Equatorial, Líbia e Nigéria como membros plenos. Seu objetivo oficial, segundo seu portal, é “coordenar e unificar políticas de petróleo” de modo a assegurar preços “justos e estáveis” para países produtores; garantir suprimento econômico e regular para nações consumidoras, bem como retorno justo do capital para os que investem na indústria.²

OPEP+ refere-se a uma iniciativa de 2016 entre os 13 membros da OPEP com 11 não-membros de modo a institucionalizar a cooperação entre es-

2 Disponível em: https://www.opec.org/opec_web/en/about_us/24.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

tes de maneira “regular e sustentável”. Os países não-OPEP são Azerbaijão, Bahrein, Brunei, Guiné Equatorial, México, Malásia, Sudão, Sudão do Sul, Omã e Rússia. O grupo OPEP+ é responsável por quase 50% da produção mundial, estimada em torno de 100 milhões de barris por dia.

Em 2016 na reunião de G-20 em Hangzhou, China, o presidente russo Vladimir Putin e o príncipe regente saudita Mohammed bin Salman (MbS) concluíram que qualquer política petrolífera não seria bem-sucedida sem o envolvimento de seus países. Em novembro daquele ano os ministros da Energia da Arábia Saudita e da Rússia, Khaled al Faleh e Alexander Novak, conjuntamente com o então secretário-geral da OPEP Mohammed Barkindo, costuraram o primeiro acordo de cooperação de gerenciamento do mercado com o intuito de reduzir a lacuna entre a demanda e a oferta no mercado petrolífero. O acordo é dinâmico, permitindo ajustes periódicos de corte ou aumento de produção de acordo com as perspectivas do mercado. Para que o gerenciamento seja bem-sucedido, a OPEP+ criou grupo interministerial específico para acompanhar e fiscalizar o *compliance* dos países produtores.

Inicialmente os membros da OPEP anunciaram redução da produção em 1,2 milhões de b/d e os outros membros não-OPEP em 558 mil b/d. A Rússia e a Arábia Saudita são os mais importantes membros da OPEP+ em termos de reservas, produção e exportação.³ A Rússia tem reservas de aproximadamente 108 bilhões de barris e em 2021 produziu em média 10,8 milhões de b/d e exportou 7,8 milhões de b/d. A Arábia Saudita, por sua vez, tem reservas de aproximadamente 290 bilhões de barris e em 2021 produziu em média 9,1 milhões de b/d e exportou 6,3 milhões de b/d.⁴ Com esse acordo, os dois países abriram uma nova página de cooperação mais ampla não somente na área petrolífera, mas em áreas como defesa e investimentos. Esse primeiro acordo, porém,

3 Disponível em: <https://www.nasdaq.com/articles/what-is-opeac-an-overview-of-key-members>. Acesso em: 24 set. 2022.

4 Disponível em: https://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

durou até a eclosão da pandemia de Covid-19 em 2020 quando houve desentendimento entre Rússia e Arábia Saudita. Os sauditas decidiram então aumentar a sua produção ao invés de reduzi-la, o que deprimiu mais os preços da *commodity* e em razão disso o acordo foi rompido em fevereiro de 2020.

Em abril de 2020, ainda no contexto da pandemia da Covid-19 e a queda dos preços indicada, ocorreu uma nova bem-sucedida tentativa de gerenciamento do mercado internacional de petróleo por meio da elaboração de um novo acordo da OPEP+. Os dois principais *players*, a Arábia Saudita e a Rússia, concluíram novas metas de cortes para fazer frente à pandemia. O novo acordo cortou inicialmente 9,7 milhões de b/d da produção do grupo para adequar a oferta à demanda. A pandemia da Covid-19 causou a queda do consumo mundial da *commodity* e desvalorizou o petróleo. O barril tipo Brent caiu de US\$ 61,63 em janeiro de 2020 para US\$ 21,04 em 31 de março daquele ano.

O novo acordo, além de adequar a demanda com a procura, evitou uma nova guerra comercial entre a Rússia e a Arábia Saudita. Os EUA, apesar de não participarem do mesmo, pressionaram politicamente a Arábia Saudita, sua aliada histórica no Oriente Médio, para sua conclusão. O então presidente Donald Trump (governo 2017-2020) ameaçou o príncipe regente saudita MbS de retirar o sistema de defesa antiaéreo *Patriot* daquele país caso a OPEP não cortasse a produção de petróleo comprometendo assim um pilar da relação bilateral que é a segurança da Arábia Saudita.⁵ A intervenção de Trump refletiu, sobretudo, a necessidade de defender a indústria de *shale* estadunidense da derrubada dos preços.⁶

5 Em 1945 Frank Delano Roosevelt e o Rei Abdulazis fizeram acordo pelo qual os EUA teriam garantidos acesso ao petróleo saudita em troca de proteção ao país contra eventuais ataques estrangeiros. Esse arranjo, como aponta Ben Hubbard (2020, p. 6) se tornou pilar da política dos EUA no Oriente Médio pelas décadas seguintes.

6 Disponível em: Special Report: Trump told Saudi: Cut oil supply or lose U.S. military support – sources | Reuters. Acesso em: 20 set. 2022.

Várias questões influenciam a formação dos preços de petróleo, entre as quais fatores geopolíticos, a taxa de câmbio, o volume dos estoques mundiais, entre outros. Alguns estudiosos acreditam que o preço internacional do petróleo depende principalmente do equilíbrio da oferta e procura. Entendemos que o acordo OPEP+ de gerenciar o mercado petrolífero foi o principal fator na estabilidade e em seguida na alta dos preços, à medida que o mundo venceu gradativamente a luta contra a pandemia da Covid-19. Dificuldades técnicas, entretanto, restringiram a produção em alguns países, limitando assim a oferta de petróleo bruto e ajudando a alta dos preços. Em 2021 os preços subiram 50% e continuam em recuperação até janeiro de 2022, alcançando níveis entre US\$ 90,00 e US\$ 100,00 antes da invasão da Ucrânia.⁷

Além de balancear o mercado, o acordo OPEP+ proporcionou equilíbrio nas finanças dos governos e viabilidade econômica dos projetos das companhias petrolíferas. Consequentemente, salvaguardou investimentos feitos e incentivou a retomada de novos investimentos necessários para o aumento da produção mundial, além de acompanhar o crescimento constante tanto nas energias alternativas quanto no petróleo e gás. Apesar de altos custos e incertezas econômicas e imperativas climáticas, o investimento global em energias renováveis, fósseis, nucleares e eficiência energética deve aumentar 8% em 2022, para chegar a US\$ 2,4 trilhões, dos quais US\$ 417 bilhões são destinados a *upstream* e gás natural (US\$ 353 bi em 2021 e US\$ 384 bi em 2020), um volume substancial para garantia da segurança energética mundial.

O Irã sofre sanções internacionais variadas desde sua revolução de 1979. As primeiras foram aplicadas pelos EUA contra o país entre 1979 e 1981 em função da chamada crise dos reféns da embaixada norte-americana. Ações iranianas contra navios no Golfo Árábico/Pérsico e apoio

7 Disponível em: <https://www.reuters.com/business/energy/oil-prices-could-hit-100-demand-outstrips-supply-analysts-say-2022-01-12/>. Acesso em: 24 set. 2022.

ao terrorismo passaram a ser as razões de sanções entre 1987 e 1995, expandindo-se nesse ano para empresas que negociassem com o governo iraniano. As terceiras sanções foram impostas em dezembro de 2006 no contexto da Resolução 1.737 do Conselho de Segurança da ONU após o país ter se recusado a cortar o programa de enriquecimento de urânio. Em 2011 sanções foram endurecidas contra o setor financeiro e petrolífero isolando assim os bancos iranianos do sistema financeiro internacional e privando aquele país das receitas das exportações de petróleo.

Essas sanções tinham como alvo investimentos em óleo, gás e petroquímicos, exportação de produtos refinados de petróleo, mas excluíram também o Irã da *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), a mais importante infraestrutura financeira global, existente desde os anos 1970 e com sede na Bélgica. As sanções estão por trás da assinatura do Irã do acordo nuclear com os P5+1 (EUA, Inglaterra, França, Rússia e China mais a Alemanha) em 2015. Conhecido como *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), ele previa o término da maioria das sanções em troca de limites para o programa nuclear iraniano. As sanções foram levantadas de fato em 2016, mas, em 2018, o então presidente dos EUA Donald Trump retirou os EUA do acordo e não só reinstalou as sanções como em 2019 incluiu a Guarda Revolucionária Islâmica do Irã na lista de *Foreign Terrorist Organization* (FTO). As sanções contra o Irã tiraram do mercado aproximadamente 1,5 milhões de b/d de petróleo bruto, além de forçar aquele país a vender aproximadamente 1 milhão de b/d com desconto através de artifícios e transbordos clandestinos.

A Venezuela detém uma das maiores reservas mundiais de petróleo, tendo produzido quase 3 milhões de b/d uma década atrás. Devido a vários fatores políticos e econômicos, porém, sua produção declinou, chegando atualmente a 723 mil b/d.⁸ O país vem sofrendo sanções individuais da União Europeia (UE), Canadá, México, Panamá, Suíça e, so-

8 Disponível em: https://www.eia.gov/opendata/v1/qb.php?category=1039874&ssid=STEO.COPR_VE.M. Acesso em: 24 set. 2022.

bretudo, EUA. As razões foram as repressões de protestos em 2014, 2017 e 2019-20. No caso específico dos EUA, em janeiro de 2019, em função da crise presidencial na Venezuela, passaram a aplicar sanções econômicas contra petróleo, ouro, mineração e sistema bancário do país, dificultando o investimento necessário para o aumento da produção.⁹ Ao todo, as sanções contra a Venezuela retiraram do mercado em torno de 2,3 milhões de b/d.

2. Os impactos da invasão russa à Ucrânia

A crise entre Rússia e Ucrânia não é um raio em céu azul, ou seja, tem um longo histórico até desembocar na invasão russa à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022. Em termos de sua relação específica com a Rússia após o desmonte da União Soviética, em 1991, quando se tornou um Estado soberano, vale dizer que um acordo em 1994 conhecido como “Memorando de Budapeste” fez com que Ucrânia passasse arsenal nuclear para a Rússia em troca de respeito às suas fronteiras existentes por parte da Rússia, do Reino Unido e dos EUA (Yergin, 2020: p. 82). Sempre pairava no ar se seguiria pró-Rússia ou pró-Occidente, mas a construção de oleodutos para escoamento do óleo russo para a Europa selava uma relação de dependência em grande medida. A chamada “Revolução Laranja” de 2004, com a eleição de líder contrário aos interesses russos e os cortes de fornecimento de gás pela Rússia à Ucrânia em 2006 e 2009 já apontavam, porém, para tensões, bem como a construção do *Nord Stream* e outros oleodutos rodeando o território ucraniano para levar óleo à Europa; e, finalmente, as manifestações da *Maidan Square* em 2013 e consequente anexação russa da Crimeia em março de 2014, justamente quando Putin recebia autoridades globais nos Jogos de Inverno de Sochi (Yergin, 2020: p. 96).

9 Disponível em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/venezuela-related-sanctions>. Acesso em: 24 set. 2022.

Os EUA reagiram com sanções contra setores financeiro, de defesa e de energia da Rússia em 16 de julho de 2014. Aparentemente países europeus estavam reticentes em função de sua dependência da energia russa, mas a derrubada em território ucraniano controlado por separatistas russos do avião da *Malaysian Airlines* que ia de Amsterdã para Kuala Lumpur em 17 de julho de 2014, com 298 mortos de maioria europeia, levaram europeus a se juntarem às sanções. Questões envolvidas ao conflito entre russos e ucranianos estiveram atreladas às eleições presidenciais de 2016 nos EUA, bem como no julgamento do *impeachment* de Donald Trump em 2020. E a guerra já tinha levado a cerca de 14 mil mortos até a invasão russa à Ucrânia em fevereiro de 2022. As consequências do conflito iniciado então, porém, ainda reverberam, e reverberarão, na esfera das relações da Rússia com o Ocidente e no equilíbrio de poder na arena global, com largos impactos no mercado de energia e na economia global. Há indícios ainda de estarmos diante de um ponto de inflexão na história do pós-Guerra Fria.

Muitos são os especialistas internacionais que buscam explicar as razões da decisão do presidente russo Vladimir Putin de invadir a Ucrânia em fevereiro de 2022 e qual a estratégia militar que tinha em mente. Timothy Snyder, por exemplo, é professor de História Europeia da Universidade de Yale (EUA) e está lecionando o curso *Making of Modern Ukraine* aberto para o grande público via YouTube.¹⁰ Snyder clama que o documento essencial para entendermos a guerra é o ensaio escrito por Putin em julho de 2021 “Sobre a unidade histórica da Rússia e da Ucrânia”. O *rationale* por trás da guerra em sua avaliação seria de que, para Putin, os ucranianos não sabem quem realmente são – ou seja, acham que têm história própria quando na realidade Rússia e Ucrânia sempre foram uma coisa só – e necessitam aprender através da violência. A forma como a história é apresentada por Putin tem conexão integral com a decisão de fazer a guerra e como a guerra parece fazer senti-

10 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bJczLlwp-d8&t=4s>.

do enquanto se desenrola. E para Snyder é uma consciência histórica, e geográfica, que faz os ucranianos resistirem ferozmente.¹¹

Para Ian Bremmer, analista geopolítico fundador e presidente da consultoria *Eurasia Group*, testemunhamos com a invasão russa à Ucrânia um marco na história recente comparado à queda do Muro de Berlim, em 1989. Em sua avaliação, o objetivo de Putin era tomar Kiev e retirar Volodymyr Zelensky do poder, mas, sem conseguir tal feito, deixou claro com a guerra o fim dos dividendos pacíficos da pós-Guerra Fria em que se focava em globalização, economia e *welfare*. Independentemente de como mais a guerra se desenrolará, há por um lado um Putin enfraquecido, trazendo instabilidade para a Rússia e para o mundo, e por outro um *decoupling* que parece permanente, em que Rússia se desconecta do Ocidente e se junta mais à China na arena global.

Nosso intuito aqui não é entender de fato o *rationale* de Putin, mas os impactos da invasão à Ucrânia no mundo. Grosso modo, como salienta Daniel Yergin, parece que testemunhamos em especial uma época turbulenta de rearranjo internacional, em que o mundo pós-cri-se será totalmente diferente daquele anterior a esse. Globalmente, há um claro rearranjo do mapa geopolítico indo do que era o consenso da Organização Mundial do Comércio – multilateralismo – para uma

11 Interpretações históricas parecem ser mais importantes no conflito em questão do que normalmente se vê nas análises feitas no Brasil. O documento de Putin citado por Timothy Snyder, disponível em inglês no site da presidência da Rússia é de 12/7/2021. Em maio de 2021 Volodymyr Zelensky enviou ao parlamento ucraniano projeto de lei que foi adotado em 1º/2/2021 identificando como *indigenous people* da Crimeia, os tártaros, os karaítas e os krymchas (os primeiros muçulmanos e os dois últimos de origem judaica) e os diferenciando das “minorias nacionais” na Ucrânia que seriam “russos, poloneses, húngaros, romenos, gregos”. Em 8/6/2021 o Parlamento Russo tinha feito declaração pública contra a adoção dessa lei porque os russos na Ucrânia não eram reconhecidos como nativos o que chamaram de “insulto à memória histórica e clara provocação com objetivo de escalar tensões”. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2021-08-02/ukraine-new-law-determines-legal-status-of-indigenous-people/>. Acesso em: 29 set. 2022.

competição entre grandes potências, sobretudo Estados Unidos e China. E se por um lado não há como perder de vista às polarizações internas e mesmo violência dentro dos EUA – explícitas sobretudo com o caso do capitólio em 6/1/2021 –, por outro, é fato que naquela potência democratas e republicanos criticam igualmente a China e há muitas continuidades nas políticas externas de Trump e de Biden. Os *establishments* de segurança de ambos os países focam no outro como futuros adversários em seus planos e estratégias (Yergin, 2020).

Vale atentar para os impactos econômicos globais causados pela interrupção das rotas de importação e exportação dos insumos básicos e das *commodities*. O aumento dos custos de petróleo e gás por natureza desencadeia outros custos de produção. A crise da Ucrânia eclodiu em período de integração e dependência energética da UE, Inglaterra e Rússia. Aproximadamente 30% do petróleo e 32% do gás importados de fora do continente vieram da Rússia em 2021.¹² Essa dependência varia de país para país chegando acima de 50% em alguns casos como da Hungria, e entre 30-40% em casos como da Áustria, Alemanha e Itália, sendo menor grau na França e na Península Ibérica. A dependência da Ucrânia como país de trânsito diminuiu devido ao aumento de gasodutos e outros corredores de trânsito. Mesmo assim, o fluxo através de oleodutos representa 25% e 8% em gasodutos.

Os impactos econômicos causados pelo aumento dos preços de petróleo e gás devido à imposição de sanções parciais ou totais contra o setor energético russo desencadeiam outros custos de distribuição e diminuição da produção dos insumos básicos agrícolas, fechamento de fábricas e eventual racionamento, além de subsídio de energias. A conta de luz saltou de aproximadamente 200 euros para 800 euros em média em alguns países. A inflação da Europa atingiu 9,1% em vez da meta anual de 2%. Na tentativa de limitar os ingressos petrolíferos, os países do G-7 planejam introduzir *price cap* sobre o petróleo russo. Trata-se

12 Disponível em: <https://www.iea.org/reports/national-reliance-on-russian-fossil-fuel-imports>. Acesso em: 28 set. 2022.

de medida ainda não totalmente aprovada pelos países da UE devido à dependência desproporcional do setor energético russo e políticas internas.¹³ O euro e a libra esterlina se desvalorizaram em relação ao dólar. Esses fatores econômicos somados ao aumento de taxas de juros podem elevar o risco de recessão na Europa e podem levar à sua queda na competitividade global, abrindo mais espaço para uma centralidade da competição entre EUA e China.

Há óbvio esforço político de mitigar a crise, na busca por diversificar fontes de energia e aumentar estoques estratégicos para o inverno estendendo cooperação com novos países. O presidente da França, Emmanuel Macron, visitou a Argélia e planeja ir ao Marrocos¹⁴ – países dominados pela França no passado – e o chanceler alemão, Olaf Scholz, visitou a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos e o Catar em busca de novas fontes energéticas.¹⁵ Eventos inesperados, porém, como o caso de sabotagens, agravamento dos combates e severidades climáticas podem agravar a crise energética no inverno de 2022 para 2023. Protestos internos podem gerar ainda instabilidades políticas em alguns países, e ingerência excessiva no mercado levaria a mais interrupções de fornecimento e oscilações nos preços sem fundamentos mercadológicos.

A crise arruinou a confiança entre UE e Rússia e interrompeu relações políticas e econômicas que melhoravam desde os anos 1990. Como consequência, há aproximação mais intensa entre a Rússia com países asiáticos, especialmente com China e Índia, os maiores importadores de óleo e gás do mundo.

13 Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/09/06/russia-oil-price-cap-putin-war-sanctions-energy-g7-europe-crisis/>. Acesso em: 28 set. 2022.

14 Disponível em: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/09/things-remember-macrons-algeria-visit> Acesso em: 28 set. 2022.

15 Disponível em: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/09/germanys-scholz-cites-energy-supply-progress-uae-visit>. Acesso em: 28 set. 2022.

3. Considerações a partir do Brasil / Recomendações Finais

O Brasil está às vésperas de importantes eleições gerais. Quem assumir, ou reassumir o poder, terá que lidar com o cenário internacional mais claro de *decoupling*, de enfrentamento mais claro entre EUA e China na arena internacional, sendo que seus próprios regimes estão recheados de tensões internas. A invasão russa à Ucrânia, que na expectativa de Vladimir Putin duraria poucos dias, já passa de meio ano. Para além do sofrimento do povo ucraniano, da crise de refugiados e mesmo de tensões dentro da Rússia por conta da conscrição ou de manifestações contrárias à guerra, o conflito segue impactando o mundo todo. Ainda não sabemos se será mais um caso de conflito congelado, se a Rússia derrotará a Ucrânia de maneira definitiva, ou qual será de fato o desfecho, mas, de qualquer modo, a guerra deixa largos impactos internacionais para a Rússia. Apesar de não se tratar de uma economia de grande porte, é uma potência nuclear, cibernética, energética e *power broker* no Oriente Médio e na Ásia, além de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

A guerra impacta ainda no mercado global de *commodities* e nas *supply chain* e ao que parece teremos, infelizmente, mais fome em escala planetária. Testemunhamos guerra, após dois anos complicados de pandemia, entre dois grandes produtores de alimentos, sobretudo grãos. Mediações por parte da Turquia vêm tentando ajudar que navios com carregamentos de grãos saiam da Ucrânia.¹⁶ Inicialmente frisava-se que o objetivo era que chegassem a países pobres mais necessitados, mas, na prática, os mais ricos têm tido acesso. Trata-se de exemplo claro de como a guerra impacta em especial países pobres da África e do Oriente Médio.

16 Disponível em: <https://www.al-monitor.com/originals/2022/08/un-turkey-and-ukraine-discuss-grain-exports-nuclear-safety>. Acesso em: 28 set. 2022.

E mesmo com o eventual fim do conflito bélico, os efeitos da crise deverão ser sentidos economicamente até que a Europa consiga assegurar outras fontes de energia fóssil, mineral ou nuclear e/ou transformar a sua fonte energética em renováveis, o que não se dará rapidamente. Esse fato compromete a segurança energética a custos aceitáveis em curto e médio prazo.

O Brasil é país relevante globalmente em termos energéticos e agrícolas e exportou 1,3 milhões de b/d em 2021, sendo quase metade para a China.¹⁷ A crise da Ucrânia abre caminhos para a diversificação das exportações de petróleo brasileiro para a Europa. Por outro lado, a não adesão do Brasil às sanções ocidentais contra a Rússia não prejudica as importações dos insumos agrícolas como é o caso da ureia necessária para o agronegócio. O país poderia ainda aproveitar o momento para ampliar os investimentos na segurança energética modernizando a legislação e ampliando as áreas de leilões, por exemplo. Ao que tudo indica haveria atração de mais investimentos internos e externos, criando empregos e até, eventualmente, gerando um *boom* na indústria de O&G de modo a criar um mercado interno em todos os níveis de *upstream* (exploração) e *downstream* (refino). Atrair-se-ia também mais investimentos para a transição energética e economia de baixo carbono.

Referências

CAMARGO, Jorge; GUEDES, Rafaela; MACIEL, Gregório Cruz Araújo. **Proposições para uma transição energética justa no Brasil**. Rio de Janeiro: CEBRI/KAS, 2022.

HUBBARD, Ben. MBS. New York: Tim Duggan Books, 2020.

PUTIN, Vladimir. **On the Historical Unity of Russians and Ukrainians**, 12/7/2021. In: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.

YERGIN, Daniel. **O petróleo**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

17 Disponível em: <https://www.fazcomex.com.br/comex/exportacao-de-petroleo/>. Acesso em: 28 set. 2022.

YERGIN, Daniel. **The New Map: Energy, Climate and the Clash of Nations**. New York: Penguin Press, 2020.

Monique Sochaczewski é Doutora em História, Política e Bens Culturais pelo CP-DOC/FGV e Professora Permanente de Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento do IDP (monique.goldfeld@idp.edu.br).

Najad Khouri é economista com MBA em Relações Internacionais pela FGV, tendo trabalhado na Intebras no Irã e Iraque entre 1979 e 1985 e na Petrobras de 2014 a 2020 (najadk@gmail.com). Ambos são cofundadores e pesquisadores sêniores do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre o Oriente Médio (GEPOM).

A crise da democracia no mundo contemporâneo

Andrea Ribeiro Hoffmann

Resumo

O presente artigo explora a crise da democracia no âmbito dos Estados-nacionais e no âmbito global, evidenciada na crise da ordem liberal e do sistema multilateral, assim como a relação entre essas duas crises, e possíveis desdobramentos a partir do contexto brasileiro.

Abstract

The present article explores the crisis of democracy at the national-state and global levels, evidenced in the crisis of the liberal order and of the multilateral system, as well as the relationship between these two crises, and possible developments in the Brazilian context.

Introdução

Ainda que não haja um consenso sobre o conceito de democracia, **A**compilha-se hoje no mundo a percepção de que a democracia está em crise. A literatura acadêmica, artigos na imprensa tradicional, posts nas mídias sociais analisam o fenômeno, explorando definições, causas, e possíveis soluções. Este breve artigo discute a crise da democracia a partir de dois eixos: primeiramente, a crise ‘doméstica’ da democracia, nos Estados-nacionais, onde se observam rupturas e desgas-

tes nos níveis político-institucional e sociocultural. O segundo eixo é a crise da ordem liberal internacional, estabelecida no final da Segunda Guerra Mundial, que gerou a criação de uma série de instituições e organizações multilaterais nos níveis regionais e global, e que incorporaram em suas agendas a promoção e proteção dos direitos humanos e da democracia. O artigo conclui com reflexões sobre a relação entre essas duas crises, e possíveis desdobramentos a partir do contexto brasileiro.

Crise da democracia em Estados-nacionais

Diversas práticas de organização social e política se desenvolveram ao longo da história; suas formas, origens, relação com níveis de violência, in/exclusão e (des)igualdades, são objeto de estudo e reflexão há milênios. Tomando-se o contexto mais recente, Samuel Huntington (1991) argumenta que processos de democratização, i.e, transições de regimes políticos não-democráticos para democráticos, ocorrem em ondas, a primeira tendo ocorrido entre 1826 e 1926, a segunda após a Segunda Guerra Mundial, nos anos 1960-70s, e a terceira onda, após o final da Guerra Fria, nos anos 1990s. Democracia, no entanto, é um conceito contestado (KURKI, 2010), e não há um consenso com a definição adotada por Huntington, que segue os parâmetros desenvolvidos por Robert Dahl (1971), e inclui os requerimentos mínimos de competição, inclusão e garantia de liberdades civis.

Apesar da falta de consenso sobre o conceito de democracia e sobre as melhores formas e modelos de democracia (HELD, 2006), narrativas sobre a fragilidade e retrocessos nos processos de democratização são recorrentes tanto na literatura acadêmica como análises na imprensa tradicional e mídias sociais. Estudos quantitativos oferecem estatísticas com base em vários indicadores empíricos; Diamond (2021) utilizando dados da Freedom House, Economist Intelligence Unit e V-DEM, argumenta que 2006 foi o ano pico da democracia desde a terceira onda, quando 57% dos países com mais do que 1 milhão de pessoas tinham regimes democráticos, equivalente à 61% da população mundial. Em

2019 esses valores caíram para 48% e 55%, respectivamente. Este autor aponta que diferentemente das ondas anteriores, este retrocesso se deve menos a rupturas tais como golpes militares, e mais a processos incrementais de ‘estrangulação’ democrática, com a implementação de medidas graduais por parte dos executivos que enfraquecem a capacidade de ‘checks and balances’ institucionais, partidos da oposição, independência da mídia e espaço de atuação da sociedade civil. O gradualismo também é enfatizado por Levitsky & Ziblatt (2018) em sua obra amplamente referenciada sobre ‘como as democracias morrem’, onde também argumentam que para além das ideologias partidárias liberais ou conservadoras, as desigualdades sociais, econômicas e culturais são centrais para compreender processos de erosão democrática. Brown (2019) também destaca as desigualdades e ansiedades existenciais geradas pelo neoliberalismo. Norris & Inglehart (2019) chamam atenção para tendências populistas de direita a partir da clivagem entre liberalismo e conservadorismo social. O populismo em si retoma espaço na discussão acadêmica (MUDDE & KALTWASSER, 2017; MOUFFE, 2018).

Outro aspecto relevante para compreender a crise atual das democracias domésticas é a polarização. Bernaerts & all (2022) definem polarização com um processo no nível macro, que leva atores a se distanciarem, ou se sentirem mais distantes. Esses autores diferenciam a polarização de ideias (ideias políticas, pontos de vista, moral, ideologias) da polarização de identidades, que se relacionam com quem os atores são, como se sentem, e que está mais influenciada por emoções, e argumentam que embora ambos os tipos de polarização desafiem regimes democráticos, seus efeitos dependem do tipo de democracia, sendo sistemas consensuais, por exemplo, mais capazes de acomodar polarizações do que sistemas majoritários. A questão da polarização e das emoções e percepções também é destacada por Merkel (2022), mas para quem as crises econômicas- financeiras, como a de 2008, também são fatores centrais para compreender a crise contemporânea das democracias, especialmente na Europa. Essas crises acirraram a divisão da sociedade entre grupos urbanos, de classe média alta com educação,

grupos de classe média baixa, com menos educação que sofreram mais com a crise econômica. Entre estes últimos, se diferenciam dois grupos, os nacionalistas com tendências xenófobas e abertos a líderes populistas de extrema-direita, e os grupos associados a sociais-democracias mais tradicionais, mas que em grande medida viraram para a direita com a crise e aumento das desigualdades e outras crises tais como a crise de refugiados, climática e a pandemia COVID-19. Outros autores e analistas destacam a revolução digital e as novas formas de comunicação como tendo um efeito multiplicador da polarização e fragmentação (CASTELLS, 2018).

No caso da América Latina, Sanahuja & Burian (2020) destacam a ascensão do que chamam a nova direita conservadora patriota, da qual Bolsonaro seria exemplar:

Neste cenário, a insatisfação dos perdedores, ou os autopercebidos como perdedores da globalização permite que as novas ultradireitas encontrem bases sociais para seu projeto político. Como um ‘contramovimento’ polanyano, conseguem se apresentar como agentes protetores da sociedade e mobilizar setores populares, classes médias e médias baixas, urbanas e rurais, afetadas pela crescente precariedade e incerteza sobre as mudanças socioeconômicas. Essas situações facilitam o questionamento das teleologias do progresso e da globalização e outros processos de repolitização que se traduzem em rejeição do cosmopolitismo, e reconhecimento da diversidade social e do multiculturalismo. (SANAHUJA & BURIAN, 2020, p.25).¹

Princípios democráticos e a ordem internacional

No que se refere ao contexto internacional, o início do Século XXI foi marcado pela chamada ‘crise do multilateralismo’, com a contestação por parte dos países emergentes, como os BRICS, e de atores da socie-

1 Tradução livre da autora.

dade civil global com as limitações da ordem (liberal) global (STEPHEN & ZURN, 2021). A ordem internacional promovida pelos EUA desde o final da Segunda Guerra Mundial se assentou na premissa da superioridade dos regimes democráticos para promoção da paz e desenvolvimento, ainda que uma agenda de proteção e promoção da democracia no âmbito multilateral só tenha sido estabelecida depois do final da Guerra Fria, nos anos 1990s, e que não tenha sido necessariamente priorizada.² Ikenberry analisou a ordem global em diversas publicações, para este autor, a ordem liberal global está em uma crise sem precedentes, embora mantenha o tom otimista:

Por sete décadas o mundo tem sido dominado por uma ordem liberal ocidental. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos e seus parceiros construíram uma ordem internacional multifacetada e abrangente, organizada ao redor da abertura econômica, instituições multilaterais, cooperação na área de segurança e solidariedade democrática. Os EUA se tornaram o ‘primeiro cidadão’ desta ordem, provendo liderança hegemônica, ancorando alianças, estabilizando a economia mundial, promovendo cooperação e valores do ‘mundo livre’. A Europa Ocidental e o

2 Durante a Guerra Fria as referências à democracia foram poucas e vinculadas a normativa de Direitos humanos (1948 Universal Declaration of Human Rights, Art.21: ‘the will of the people’ as the ‘basis of the authority of government’; 1966 International Covenant on Civil and Political Rights, Art.25: ‘will of people’ to be discerned through ‘periodic and general elections’ (now ca 85% states). Após o final da Guerra Fria referências mais diretas passaram a ser incorporadas: 1993 Vienna Declaration and Programme of Actions adopted by the World Conference on Human Rights, paragraph 8 of section I: ‘democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing’; 1996 UN Human Rights Committee, General Comment 25 ; 1996 Agenda for Democratization by Boutros-Boutros Ghali ; UN Commission on Human Rights, Resolution 1999/57 on the ‘Promotion of the Right to Democracy’, and Resolution 2000/47 on ‘Promoting and Consolidating Democracy’; 2005 United Nations Democracy Fund – UNDEF; 2007 15th September as International Day of Democracy. No âmbito regional diversas organizações tais como a OEA, UE, Mercosul adotaram agendas de promoção e proteção da democracia (Pevenhouse 2005; van der Vleuten & Ribeiro Hoffmann, 2010).

Japão emergiram como parceiros chave, atrelando sua segurança e economia a esta ordem liberal alargada. Após o final da Guerra Fria, esta ordem continuou se alastrando; países na Ásia, Europa Oriental e América Latina realizaram transições democráticas e se integraram na economia mundial. À medida que a ordem pós-guerra expandiu, também expandiram as instituições de governança. A OTAN expandiu, a OMC foi criada, o G20 ocupou o palco central. Olhando o mundo no final do século XX, podemos ser desculpados por termos pensado que a história estava se movendo em uma forma progressiva e na direção liberal internacionalista. Hoje, esta ordem liberal internacional está em crise. Pela primeira vez desde os anos 1930s, os EUA elegeram um Presidente que é ativamente hostil ao internacionalismo liberal. A ordem global está cedendo para várias misturas de nacionalismo, protecionismo, esferas de influência e projetos regionais de poder..[no entanto] considero que apesar de seus problemas, o internacionalismo liberal ainda tem um futuro (IKENBERRY, 2018, p. 7).³

Outros autores como Amitav Acharya (2014, 2018) ou Oliver Stunkel (2020) discutem outros tipos de ordens globais possíveis além da liderada pelos EUA, em sua visão, mais inclusivas, no entanto, a relevância dos princípios democráticos e dos direitos humanos na ordem global tem sido cada vez mais questionável à medida em que se delineia uma disputa hegemônica entre os EUA e a China, sobretudo no contexto após a invasão russa da Ucrânia.

Reflexões Finais

Estudos quantitativos da literatura de transições democráticas e processos de democratização da política comparada buscam encontrar padrões e fatores causais estruturais comuns para erosão democrática simultânea em tantos países do mundo contemporâneo. Análises qua-

3 Tradução livre da autora.

litativas e estudos históricos buscam compreender os contextos locais e especificidades de governos autoritários conservadores de extrema direita como os de Donald Trump nos EUA, Viktor Orbán na Hungria, Rodrigo Duterte nas Filipinas, Narendra Modi na Índia, e Jair Bolsonaro no Brasil. Na literatura de Relações Internacionais, as discussões sobre a crise do multilateralismo e a crise da ordem liberal global têm explorado os efeitos de uma possível transição da hegemonia dos EUA para a China, ou uma nova competição hegemônica bipolar, como durante a Guerra Fria.

Até que ponto as crises democráticas em vários estados-nacionais, e a crise da ordem liberal internacional estão relacionadas? Pode-se afirmar que o novo contexto global tem gerado uma permissibilidade onde lideranças conservadoras autoritárias e de extrema-direita tem conseguido obter espaços ou mesmo respaldo internacional? Ainda que a dimensão estrutural global da crise da democracia no mundo contemporâneo seja cada vez mais evidente, relações sociais e políticas são complexas e multifacetadas, e fatores históricos, normativos e culturais são centrais para compreender não apenas a temporalidade e a profundidade das mudanças, mas também as particularidades das trajetórias.

As práticas sociais diárias de grupos e indivíduos, os espaços públicos discursivos, a conscientização cidadã sobre valores democráticos, e, portanto, a resistência às tendências de erosão da democracia se fortalece na consolidação de redes locais e globais de solidariedade, e na busca pela (re)ocupação dos espaços político-institucionais tradicionais, assim como os novos espaços digitais (Merkel & Lührmann 2021). No caso brasileiro, a base sociocultural doméstica do governo de Bolsonaro, e a distinção este governo e o 'Bolsonarismo' é central para compreensão da dimensão dos desafios democráticos para além dos ciclos eleitorais (NOBRE, 2020; ROCHA et al, 2021, AVRITZER et al, 2021). Compreender estes fenômenos complexos e se posicionar frente às mudanças em curso de forma a fortalecer os princípios democráticos segue sendo um desafio intelectual e político.

Referências bibliográficas

ACHARYA, A. Asia after the liberal international order. **East Asia Forum Quarterly**, Vol. 10, No. 2, p. 3-5, 2018.

AVRITZER, Leonardo, KERCHE, Fábio and MARONA, Marjorie. **Governo Bolsonaro: retrocesso democrático e degradação política**, Autêntica Editora, 2021.

BERNAERTS, Kamil; BLANCKAERT, Benjamin & CALUWAERTS, Didier. **Institutional design and polarization. Do consensus democracies fare better in fighting polarization than majoritarian democracies?**, Democratization, 2022, DOI: 10.1080/13510347.2022.2117300.

BÖRZEL, T. A., & ZÜRN, M. Contestations of the liberal international order: From liberal multilateralism to postnational liberalism. **International Organization**, 75(2), p. 282-305, 2021.

BROWN, W. **In the ruins of neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the West**. Columbia University Press, 2019.

CASTELLS, M. **Rupture: The crisis of liberal democracy**. John Wiley & Sons, 2018.

DAHL, Robert A. **Polyarchy, Participation and Opposition**. Yale University Press, 1971.

HELD, D. **Models of democracy**. Polity, 2006.

HUNTINGTON, S. P. **The third wave: Democratization in the late twentieth century**. University of Oklahoma press, 1991.

IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order?. **International Affairs**, 94(1), 7-23, 2018.

IKENBERRY, G. J. The next liberal order. **Foreign Aff.**, 99, 133, 2020.

KURKI, M. Democracy and conceptual contestability: Reconsidering conceptions of democracy in democracy promotion. **International Studies Review**, 12(3), 362-386, 2010.

DIAMOND, Larry. **Democratic regression in comparative perspective: scope, methods, and causes**, Democratization, 28:1, p. 22-42, 2021. DOI: 10.1080/13510347.2020.1807517

LEVITSKY, S., & ZIBLATT, D. **How democracies die**. Broadway Books, 2018.

MERKEL, Wolfgang & LÜHRMANN, Anna. Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges. **Democratization**, 28:5, p. 869-884, 2021. DOI: 10.1080/13510347.2021.1928081.

MERKEL, Wolfgang. New Crises: Science, Morality, and Democracy in the 21st Century. *Philosophy and Society* 33 (1), p. 265–277, 2022.

MOUFFE, C. **For a left populism**. Verso Books, 2018.

MUDDE, C., & Kaltwasser, C. R. **Populism: A very short introduction**. Oxford University Press, 2017.

NOBRE, M. **Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. Todavia, 2020.

NORRIS, P., & INGLEHART, R. **Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism**. Cambridge University Press, 2019.

PEVEHOUSE, J. C. **Democracy from above: Regional organizations and democratization**. Cambridge University Press, 2005.

ROCHA, Camila, Esther SOLANO, Jonas MEDEIROS, **The Bolsonaro Paradox: The Public Sphere and Right-Wing Counterpublicity in Contemporary Brazil**. Springer, Cham 2021, p. 154. ISBN 978-3-030-79652-5.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36, Spring 1982.

Sanahuja, José Antonio, and Camilo López Burian. La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. *Conjuntura Austral, Journal of the Global South*, v.11, nr.55, p. 22-34, 2020.

Stephen, M. D., & Zürn, M. (Eds.). **Contested world orders: Rising powers, non-governmental organizations, and the politics of authority beyond the nation-state**. Oxford University Press, USA, 2019.

Stuenkel, O. **The BRICS and the future of global order**. Lexington Books, 2020.

Van der Vleuten, A., & Hoffmann, A. R. Explaining the enforcement of democracy by regional organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48 (3), 737-758, 2010.

Andrea Ribeiro Hoffmann é Professora Associada do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e participante da Jean Monnet Network “Crisis-Equity-Democracy for Europe and Latin America” (<https://jeanmonnetcrisisequitydemocracy.com/>). Sua pesquisa foca as áreas de legitimidade e democracia na política internacional, regionalismo comparado e relações entre Europa e América Latina.

Os partidos políticos em uma ordem global em transformação: das associações internacionais aos partidos supranacionais europeus

Guilherme Thudium
Silvana Krause

Resumo

Este artigo explora o papel dos partidos políticos em uma ordem global marcada pela aceleração das relações internacionais. Considerando a complexidade do debate teórico que envolve a categorização dos partidos como atores não-estatais da política internacional, buscamos explorar o ainda incipiente debate sobre política partidária no âmbito da análise de política externa, isto é, o estudo que perpassa tomadores de decisão que agem de forma individual ou coletiva. Com base nisso, argumentamos que as associações internacionais se destacam como um mecanismo histórico de projeção internacional de políticas partidárias, desde a proliferação de grandes partidos políticos no século XIX até o surgimento de partidos supranacionais, como no caso europeu.

Abstract

This article explores the role of political parties in a global order marked by the acceleration of international relations. Considering the complexity of the theoretical debate surrounding the categorization of parties as non-state actors in international politics, we seek to explore the still in-

cient debate on party politics within foreign policy analysis, that is, the study that pervades decision-makers acting individually or collectively. On this basis, we argue that international associations stand out as a historical mechanism for the international projection of party politics, from the proliferation of large political parties in the nineteenth century to the emergence of supranational parties, as in the European case.

1. Introdução

O papel dos partidos políticos nos níveis regional e global é frequentemente negligenciado na análise de política externa. Este artigo argumenta que os partidos políticos articulam-se internacionalmente por meio de três mecanismos principais: associações internacionais; laboratórios de ideias (*think tanks*); e partidos políticos supranacionais e no exterior. Ainda que historicamente associadas à esquerda do espectro político, as associações internacionais merecem destaque pois têm proliferado também entre partidos liberais, de centro e de direita, a partir da Guerra Fria.

Os partidos políticos tais quais os conhecemos hoje emergiram em meados do século XIX, quando, pela primeira vez na história, um sistema de escala global estendeu-se sobre o planeta a partir de valores, princípios e interesses europeus. Foi durante esse período que as primeiras associações internacionais se organizaram formalmente, em meio aos impactos da transição industrial. Argumentamos que a ordem global contemporânea enfrenta processos transitórios divergentes e concomitantes, porém similares em certa medida aos do século XIX. O grau de aceleração das mudanças em curso é tão significativo que corrobora a asserção de André Martin (2019, p. 221) de “[...] que a sociedade de hoje e a de 1870 guardam mais semelhanças entre si do que a dessa década em relação à vigente vinte anos atrás”.

É diante desse contexto que os partidos políticos buscam cada vez mais influenciar as agendas da diplomacia e da política internacional, especialmente no que tange à integração e às instituições internacio-

nais. O experimento da União Europeia (UE) é notável, pois produziu o primeiro sistema partidário supranacional do mundo, com partidos políticos organizados tanto a nível regional, atuando diretamente no parlamento regional, quanto internacionalmente por meio de associações internacionais.

2. Aspectos teóricos e conceituais

As dinâmicas políticas e securitárias no plano global passaram por um processo de regionalização a partir do final do século XX e início do século XXI. Esse processo fez com que atores não estatais, como os partidos políticos, adquirissem relevância no que tange a políticas públicas internacionais:

Em termos teóricos, os atores ‘não-estatais’ apresentam um duplo desafio – por um lado, para o que é convencionalmente chamado de abordagem ‘estadocêntrica’, por outro, para uma abordagem cada vez mais defendida que vê estruturas, sejam elas estratégicas tradicionais ou econômicas recentemente aprimoradas, como o principal *locus* de poder e transformação (HALLIDAY, 2001, p. 21, tradução nossa).

Diante dessa dicotomia, as pesquisas sobre partidos políticos na esfera internacional invariavelmente buscam reagir às abordagens realistas e estruturalistas que são céticas quanto ao papel dos partidos na formulação da política externa, falhando em tão somente contribuir para um corpo necessário de pesquisas partidárias – que é o objetivo deste ensaio. Ademais, o debate sobre política partidária é relativamente recente no âmbito da análise de política externa, isto é, o estudo que perpassa tomadores de decisão que agem de forma isolada ou coletivamente. Fundamentados na ciência política, analistas do campo argumentam de forma cada vez mais convincente que as posições dos partidos políticos devem ser consideradas sistemáticas, e não incidentais (HUDSON, 2012; HOFMANN; MARTILL, 2021).

Ressalta-se, no entanto, que ainda que os partidos sejam considerados atores não estatais no plano de uma ordem global estadocêntrica, do ponto de vista da dimensão e atuação dos partidos no plano doméstico, estes são considerados atores constitucionais, regulamentados pelo Estado, que pautam a sua atuação e sobrevivência enquanto organizações que buscam tanto a administração como o financiamento estatal.

Uma definição ampla possível sobre partidos políticos pode ser encontrada em Ware (1996, p. 5, tradução nossa):

Um partido político é uma instituição que (a) busca influência em um Estado, muitas vezes tentando ocupar cargos no governo, e (b) geralmente contempla mais de um interesse na sociedade, motivo pelo qual, em algum grau, busca ‘agregar interesses’.

Os partidos políticos são também os entes responsáveis por elaborarem diretrizes políticas internacionais para os futuros tomadores de decisão, legisladores e chefes de Estado.

Como ordem global – ou ordem internacional e ordem mundial – entende-se “[...] um padrão ou disposição das atividades internacionais que sustentam os objetivos elementares, primários ou universais de uma sociedade de Estados” (BULL, 2002, p. 23). A ordem global do século XXI é marcada por três desafios principais, conforme antecipado por Andrew Hurrell (2007): articular interesses comuns entre estruturas divergentes, administrar a desigualdade – seja ela de poder bruto ou social – e mediar diferenças e conflitos de valores. Em última análise, todos esses desafios são, segundo Hurrell, políticos.

A grande transformação em curso da ordem global está relacionada tanto à redefinição de equilíbrio de poder – polaridade e polarização – como às transições tecnológica, demográfica e climática, bem como de organização social e política atreladas a ela. Os demais atores não estatais da ordem global, contudo, especialmente os regimes e arranjos internacionais formais, ainda não refletem propriamente uma realidade multipolar como aquela do século XIX.

3. Partidos: organizações em movimento

As análises sedimentadas na literatura clássica sobre as organizações partidárias e suas metamorfoses se dedicaram a pesquisas que avaliaram suas dinâmicas e desafios em um ambiente de sistemas políticos nacionais. As fronteiras dos estudos, tradicionalmente, são concentradas em compreender os contextos de atuação das organizações partidárias em democracias representativas.

A trajetória dos partidos no desenvolvimento dos sistemas políticos reflete suas capacidades de adaptação e sobrevivência. A ciência política se dedicou a compreender o fenômeno partidário com a preocupação de oferecer indicadores e dimensões de análise capazes de elaborar diagnósticos sobre: o desenvolvimento e os desafios organizacionais das legendas, suas funções de governo e oposição, a elaboração de políticas públicas e suas capacidades de fortalecer as democracias.

Muito se avançou em relação aos efeitos que as democracias de massa produziram na vida partidária, mas de que forma a ordem global impactou a capacidade de atuação dos partidos há ainda muito a ser investigado. As últimas décadas apresentaram uma velocidade de transformação nos sistemas políticos nacionais que agregaram mais dilemas do que soluções a estas organizações políticas.

Do ponto de vista organizacional, os partidos demonstraram tendências de transformações fundamentais em sua composição e características. Os clássicos partidos de massa (DUVERGER, 1979) cumpriram seu papel de integração da grande parte da população até então excluída do sistema político representativo. No período pós-Segunda Guerra, as legendas enfrentaram novos desafios com um eleitorado massificado e já integrado. A inserção política de grande parte da população e o bem-estar social nas democracias ocidentais europeias exigiram maior flexibilização das legendas em suas propostas. Questões particulares e de classes sociais não eram mais suficientes para apelar a uma mobilização do eleitorado de massas. Uma consequência fundamental disso foi a tendência de partidos desenvolverem propostas amplas, com objetivos

centrados na gestão da nação com agendas “nacionais” – partidos denominados “*catch-all*”, aptos a enfrentar o novo mercado político, com perfil flexível e menos ideologizados (KIRCHHEIMER, 1972).

As legendas “*catch all*” estabeleceram laços fluidos com o eleitorado ao não pisarem em “terra firme”, oferecendo como alternativa uma “mercadoria” estandardizada. Como consequência, as organizações partidárias nas democracias europeias maduras começaram a enfrentar perdas de filiados e militantes no final da década de 1980. A reação foi de uma impressionante nova capacidade de adaptação ao contexto de ameaças, fragilização e perdas de uma base sólida e estável com a sociedade em transformação. Os partidos procuraram segurança configurando um novo modelo de sustentação em “outro lugar”. A alternativa foi não ser mais a representação de “parte” da sociedade civil ou agente interlocutor entre sociedade civil e Estado. Os assim denominados “partidos cartéis” (MAIR, 1994) priorizaram suas atividades como agentes e administradores do Estado, tornando-se “parte” dele.

O século XXI tem apresentado um novo contexto no qual as fronteiras de atuação das organizações políticas ficaram mais nebulosas para serem demarcadas. Observou-se, até então, uma capacidade de adaptação dos partidos, mas há uma pergunta que precisa ser respondida diante de um novo desafio que extrapola o tradicional espaço de atuação Estado-nação. As organizações partidárias são, por um lado, demandadas a se posicionar em relação às agendas do clima, migratória, bem como aos conflitos regionais etc. que produzem impactos sobre várias dimensões – por exemplo, em mudanças nos seus vínculos com grupos de interesses delimitados em seu Estado-nação, com consequências em seu mercado político eleitoral. Aumentam não somente as exigências de elaboração de novas estratégias como também é fragilizada a capacidade de sua ação diante de atores globais, que não se limitam mais aos Estados nacionais.

Com a intensificação em curso dos fluxos migratórios, que agora se deslocam principalmente do Sul para o Norte global, fala-se por exemplo na emergência de partidos políticos no exterior (*political par-*

ties abroad) como atores não estatais da política internacional, à medida que populações migrantes estabelecem representações dos partidos dos seus países de origem em seus destinos finais. O voto a distância, em especial, tem contribuído para a criação de uma nova arena eleitoral para os partidos, que passam a atuar como vetores da política para além das fronteiras nacionais, expandindo a territorialidade da democracia e da cidadania (HAUTE; KERNALEGENN, 2021).

Como forma de melhor navegar essa nova conjuntura, os partidos também buscam amparo crescente na expertise de fundações de ensino e pesquisa, que atuam como vetores de promoção da política externa, seguindo a experiência pioneira alemã. No Brasil, a Lei 9.096 de 1995 autorizou a criação de fundações ou institutos destinados ao estudo e à pesquisa em políticas públicas tanto para o nível doméstico como internacional. Destacam-se, nesse sentido, a Fundação Ulysses Guimarães, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB); a Fundação Perseu Abramo, do Partido dos Trabalhadores (PT); o Instituto Teotônio Vilela, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); a Fundação Milton Campos, do Progressistas (PP); a Fundação Leonel Brizola/Alberto Pasqualini, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), a Fundação João Mangabeira, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), entre outras.

4. Trajetórias supranacionais dos campos partidários

Anterior ao fenômeno dos partidos no exterior (*political parties abroad*) e à proliferação dos *think tanks* partidários, as associações internacionais constituem a forma mais antiga de articulação supranacional dos partidos políticos. Tanto o internacionalismo quanto o método de associação partidária supranacional estão associados a processos políticos que emergem a partir das revoluções liberais que eclodiram em meados do século XIX. A Primavera dos Povos, como as revoluções ficaram conhecidas, expandiu o domínio do liberalismo social sobre o pensamento político e econômico em diversos países europeus, especialmente na Inglaterra, potência hegemônica do período.

É nesse contexto que a Primeira Internacional foi fundada por Edward Beesly, George Odger e Henri Tolain, em 1864, na cidade de Londres. Na esteira das revoluções europeias de 1848, tinha como pano de fundo os impactos da Revolução Industrial sobre a classe operária. Ademais, ficou permanentemente associada aos alemães Karl Marx e Friedrich Engels, que atuaram como conselheiros. A Primeira Internacional interferiu ativamente no debate geopolítico do “século da paz” – que também foi marcado pela guerra. Nos Estados Unidos, a Internacional apoiou a União, que se opunha à Confederação na Guerra de Secessão; na Irlanda, se solidarizou com o movimento antitibritânico feriano; e na Europa, prestou apoio à Comuna de Paris em meio à Guerra Franco-Prussiana, que resultou na unificação do Império Alemão (KATZ, 1992).

Paradoxalmente, a história das associações internacionais socialistas foi marcada por rompimentos e fragmentação – partidos políticos do mesmo lado no espectro ideológico, organizados internacionalmente, que não conseguiram trabalhar em conjunto. Após uma cisão em 1872, a sede da Primeira Internacional foi transferida para Nova Iorque, onde permaneceu até a sua dissolução, em 1876. Entre 1889 e 1890, Engels buscou resgatar o seu legado com a criação da Segunda Internacional, em Paris – que teve como um de seus membros o revolucionário bolchevique Vladimir Lênin, o principal arquiteto da Revolução Russa de 1917. A Terceira Internacional seria fundada por ele em 1919, centrada na experiência soviética. Foi dissolvida em 1943 por Josef Stálin, em meio à Segunda Guerra Mundial, como um aceno aos Aliados por maior cooperação. Paralelamente, a Quarta Internacional foi criada por Leon Trotsky, em 1938, novamente a partir de uma ruptura entre trotskistas e stalinistas.

Diversas Internacionais de esquerda, das mais variadas vertentes, surgiram desde então. A atual Internacional Socialista, formada por meio da Declaração de Frankfurt de 1951 e sediada em Londres, compreende mais de 100 países e 132 partidos e organizações – 20 dos quais em situação de governo e outros oito compondo coalizões governistas. Seu primeiro presidente foi Morgan Phillips, político filiado ao Partido

Trabalhista do Reino Unido. Entre 1976 e 1992, foi presidida por Willy Brandt, ex-chanceler da Alemanha Ocidental e líder do Partido Social-Democrata da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschland* – SPD) de 1964 a 1987.

No mesmo período, em 1961, foi fundada no Chile a Internacional Democrata Centrista dos partidos democratas-cristãos de centro-direita. Juntamente com a Internacional Liberal, criada a partir do Manifesto de Oxford (1947), ambas constituíram as primeiras alternativas ao modelo de internacionalismo partidário socialista até então predominante. A Internacional Democrata Centrista é composta pela União Democrata-Cristã (*Christlich-Demokratische Union Deutschlands* – CDU), na Alemanha, e pelo PSDB, no Brasil. Atualmente, possui 80 partidos-membros em 65 países, dos quais 18 estão em situação de governo e outros 11 compõem coalizões no poder. É o caso do Partido Justicialista, fundado por Juan Domingo Perón e atualmente liderado por Alberto Fernández, na Argentina; do partido Renovação Nacional de Sebastián Piñera, no Chile; do partido Centro Democrático de Álvaro Uribe, na Colômbia; e, inusitadamente, é também composta pelo Fidesz, partido de extrema-direita húngaro presidido por Viktor Orbán – evidenciando a ampla margem ideológica de partidos absorvidos, um desafio a mais para uma historicamente difícil tarefa de cooperação.

A CDU, juntamente com a União Social-Cristã (CSU) na Baviera, é também uma das idealizadoras da União Democrática Internacional, criada em 1983 após uma cúpula entre George H. W. Bush, Helmut Kohl, Jacques Chirac e Margareth Thatcher na Noruega. A união conta hoje com 84 partidos, também de 65 diferentes países – entre eles, o Partido Republicano dos Estados Unidos. Estão em situação de governo 13 dos 84 partidos e outros 15 compõem coalizões governistas, como é o caso da União Brasil, hoje o maior partido político brasileiro – resultado da fusão do Partido Social Liberal (PSL) e do Democratas (DEM) – e que ainda não possui uma fundação de ensino e pesquisa própria.

Já a Internacional Liberal é composta pelo Partido Democrático Liberal (*Freie Demokratische Partei* – FDP), na Alemanha, e tem o Partido

Novo como membro observador no Brasil. Possui 90 países-membros e 11 em situação de governo ou coalizão, como é o caso do Partido Liberal de Justin Trudeau no Canadá, hoje uma das figuras políticas de maior protagonismo em organizações internacionais informais como o G7 e o G20. O Manifesto de Oxford, que fundamentou a instituição, estabeleceu as diretrizes intelectuais partidárias que passaram a advogar pela diminuição do papel dos governos nos assuntos econômicos, que ganharam fôlego após o colapso do sistema de Bretton Woods, na década de 1970.

No contexto de uma “ordem internacional liberal” que surge na década de 1940 a partir do internacionalismo liberal e adquire *momentum* com o fim da Guerra Fria e da realidade bipolar, quando o movimento atingiu o seu ápice, emergem novas associações análogas. São os casos da Aliança Internacional de Partidos Libertários, fundada em 2014 na convenção anual do Partido Libertário norte-americano e sediada na Suíça, atualmente composta por partidos de 21 países diferentes; e da extinta Aliança dos Democratas, que operou de 2005 a 2012 em Bruxelas.

A Aliança dos Democratas foi criada a partir de uma articulação do Partido Democrata dos Estados Unidos com o Partido Democrático Europeu, agrupamento partidário supranacional da UE, e o Conselho de Liberais e Democratas Asiáticos, organização política regional sediada em Taiwan. Um exame atento da Aliança dos Democratas aponta para duas inferências importantes: que os grupos partidários supranacionais europeus também buscam envolvimento e influência por meio de associações internacionais; e que o mesmo fenômeno está sendo replicado em outras regiões, como é o caso, para agregar outro exemplo, da assembleia interparlamentar da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Por fim, a Internacional Socialista vigente – que não deve ser considerada como uma herdeira *de facto* das Internacionais do século XIX – rejeitou os princípios marxistas, trotskistas e a cooperação com partidos e uniões de orientação comunista. De 1999 a 2005, António Guterres,

hoje Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), exerceu a presidência da associação – fato que, por si só, alude e reforça a influência adquirida pelas associações partidárias sobre as instituições de governança global. O presidente em exercício desde 2006 é George Papandreou, ex-primeiro-ministro da Grécia. Apesar de ter prosperado de forma contínua por mais tempo que as associações internacionais do século XIX, a propensão à fissura e a dificuldade de cooperação se mantêm: sob a liderança do SPD, que se retirou da Internacional Socialista em 2012, foi fundada a Aliança Progressista em 2013, com sede em Berlim. No Brasil, a Aliança Progressista foi acompanhada pelo PT e pelo PSB. O único partido nacional ainda vinculado à Internacional Socialista é o PDT.

5. Política externa partidária e o caso da UE

No que tange à análise de política externa, muitos são os exemplos da influência partidária sobre os rumos da diplomacia. Durante a Guerra Fria, os social-democratas alemães liderados por Willy Brandt, presidente da Internacional Socialista, foram os responsáveis por uma política externa de distensão das relações diplomáticas da Alemanha Ocidental com os países do leste da Europa e com a União Soviética – a *Ostpolitik*, que se opunha à *Westbindung*, apoiada pelos cristão-democratas. Stephanie Hofmann e Benjamin Martill (2021, p. 305) elencam outras variáveis convincentes na sua pesquisa sobre partidos políticos e análise de política externa.

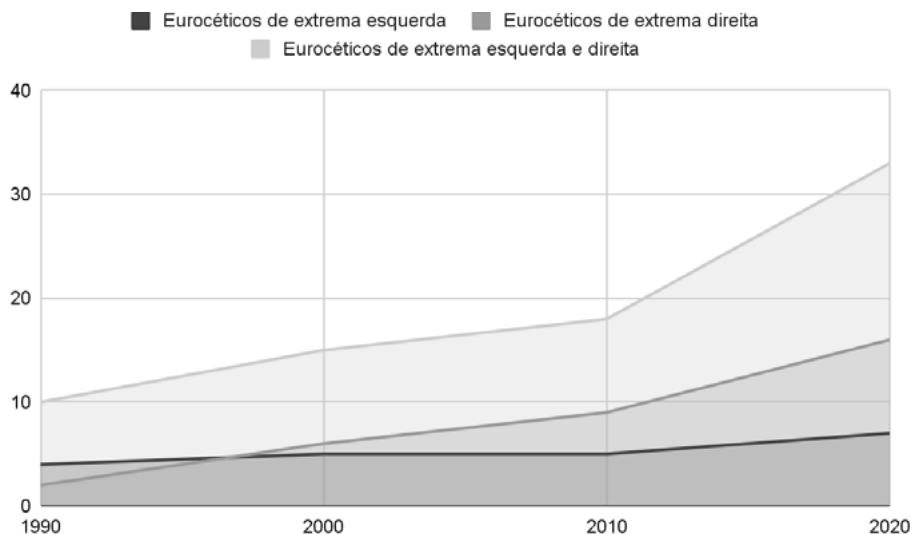
Por exemplo, a vitória do Partido Conservador do Reino Unido, em 2019, se mostrou fundamental para a conclusão do Brexit, o processo de saída britânica da UE. Do outro lado do Atlântico, o Partido Republicano dos Estados Unidos sob Donald Trump conduziu uma política externa disruptiva em relação às organizações e regimes internacionais, ao passo que a administração de Joe Biden tem buscado reforçar o comprometimento norte-americano com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Acordo de Paris. Em Taiwan, os partidos se

dividiram na questão da independência da ilha em relação à China. No Grande Oriente Médio, os partidos islâmicos, muitos deles organizados por meio de associações internacionais partidárias pan-islamistas como Al-Ikhw n e a Hizb ut-Tahrir, transformaram o cenário político desde a Primavera Árabe, levando a uma série de reorientações na política externa. E, “[...] na América Latina, diferentes projetos organizacionais – como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUR) – surgiram como resultado de diferentes partidos políticos no poder” (HOFMANN; MARTILL, 2021, p. 305).

Ao mesmo tempo, observa-se também um aumento nas pautas partidárias que envolvem os temas das instituições e da governança global. Esse fenômeno foi descrito por Ecker-Ehrhardt como “[...] a politização da governança internacional, ou seja, um processo em que as políticas e procedimentos das instituições se tornam proeminentes e controversos no nível da política doméstica”. Para o autor, “a contestação da autoridade internacional no âmbito da política eleitoral parece ser substancialmente moldada pelo nacionalismo exclusivo, mas não por preocupações democráticas” (ECKER-EHRHARDT, 2014, p. 1275-1278). Como consequência, cria desafios para a governança global e enfraquece os processos de integração, contribuindo para uma tendência à desglobalização.

A UE oferece um dos exemplos mais claros sobre a inter-relação da crescente influência dos partidos sobre a política regional e internacional e o fenômeno de contestação das instituições supranacionais de governança. Foi a partir da década de 1970, “[...] quando foi acordada a introdução de eleições diretas para o Parlamento Europeu, [que] os partidos políticos da Europa Ocidental passaram a fazer parte de federações partidárias transnacionais, que em 1992 se transformaram em partidos transnacionais” (SMITH, 2001, p. 61). Tal sistema, contudo, está sob ameaça à medida que forças eurocéticas buscam retroceder as diretrizes políticas regionais, superando o nível doméstico e se projetando regional e globalmente.

GRÁFICO 1. Porcentagem de votos dos partidos eurocéticos de extrema-esquerda e extrema-direita no Parlamento Europeu (1990-2019)



Fonte: Elaboração própria, com base em Rooduijn *et al.* (2022).

Nas duas últimas décadas, o apoio a partidos e grupos supranacionais eurocéticos dobrou no âmbito da UE (Gráfico 1), e em 2014 o grupo eurocético Reformistas e Conservadores Europeus, presidido por Giorgia Meloni, eleita primeira-ministra da Itália pelo partido de extrema-direita Irmãos da Itália em 2022, tornou-se o terceiro maior partido político supranacional da UE. O atual Parlamento Europeu, eleito em 2019, possui outros seis grupos políticos diferentes: o Grupo do Partido Popular Europeu, a Aliança Progressista dos Socialistas e Democratas, o Grupo Renovar Europa, o Grupo dos Verdes/Aliança Livre Europeia, o Grupo Identidade e Democracia e o Grupo Confederal da Esquerda Unitária Europeia/Esquerda Nórdica Verde.

Os partidos supranacionais que atuam junto ao Parlamento Europeu refletem, em grande medida, as dinâmicas nacionais de disputa entre forças eurocéticas e integracionistas. As pesquisas especializadas favorecem o entendimento de uma reação à integração, chefiada

pela ascensão de movimentos populistas nos partidos de extrema-direita e extrema-esquerda europeu. No entanto, é forçoso reconhecer que os projetos eurocéticos no Parlamento Europeu não são uníssonos e nem prerrogativas dos extremos, com diferentes estratégias em disputa. Conforme argumenta Nathalie Brack (2015), a presença desse ambiente de rivalidade e disputa política pode ser um trunfo para a manutenção da integração e da legitimidade da UE.

Considerações finais

Por mais de cem anos, entre os séculos XIX e XX, os partidos políticos estiveram confinados quase que unicamente às dinâmicas internas do Estado-nação – à exceção do fenômeno das associações internacionais, a mais antiga forma de atuação partidária supranacional. Com o advento da globalização, os processos de integração transformaram as linhas divisórias da política interna e externa, transferindo competências para o nível regional. O experimento pioneiro do Parlamento Europeu, bem como o estabelecimento de assembleias e fóruns supranacionais em organizações regionais na Ásia e na África, corroboram essa afirmativa.

Os partidos políticos influem ativamente na condução da política externa não só em países de partido único mas também nos países com sistemas democráticos multipartidários. Simultaneamente, ao aderirem a pautas supranacionais e processos de institucionalização e organização regional, estes superam a atuação puramente doméstica, fomentando novas tensões de ordem global. A cooperação partidária regional e internacional, todavia, é historicamente marcada por conflitos e projetos em disputa, seja no marco das associações internacionais, seja nos partidos e agrupamentos supranacionais do Parlamento Europeu.

As associações internacionais partidárias modernas de esquerda, centro e direita – inclusive as libertárias – compartilham entre si a predileção pela conscientização de temas como democracia, direitos humanos e ambientalismo. Já as articulações supranacionais dos partidos de

extrema-direita e extrema-esquerda têm em comum a contestação das instituições de governança global. O paradoxo do caso europeu mostra que muitas vezes os partidos eurocéticos abandonam o isolacionismo para se articularem em grupos supranacionais que irão questionar a própria integração e as instituições de governança global nos níveis regional e internacional, para então retornar a uma posição isolacionista.

Longe de esgotar o tópico, o artigo buscou estimular novas e necessárias agendas de pesquisa sobre a atuação internacional dos partidos políticos – ainda marcadas por uma lacuna bibliográfica, especialmente em língua portuguesa. Em uma ordem global pautada pela transformação, elas se mostram essenciais para a construção de qualquer modelo abrangente de análise de política externa.

Referências

BRACK, Nathalie. The roles of Eurosceptic Members of the European Parliament and their implications for the EU. **International Political Science Review**, v. 36, n. 3, p. 337-350, 2015.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem política mundial**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

ECKER-EHRHARDT, Matthias. Why parties politicise international institutions: on globalisation backlash and authority contestation. **Review of International Political Economy**, v. 21, n. 6, p. 1275-1312, 2014.

HALLIDAY, Fred. The romance of non-state actors. *In*: JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William (Eds.). **Non-state actors in world politics**. London: Palgrave, 2001, p. 21-39.

HAUTE, Emilie van; KERNALEGENN, Tudi. Political parties abroad as actors of transnational politics. **Comparative Migration Studies**, v. 9, n. 27, p. 1-16, 2021.

HOFMANN, Stephanie C.; MARTILL, Benjamin. The party scene: new directions for political party research in foreign policy analysis. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 305-322, 2021.

HUDSON, Valerie M. The history and evolution of foreign policy analysis. *In*: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim (Eds.). **Foreign policy: theories, actors, cases**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 419-440.

HURRELL, Andrew. **On global order**: power, values, and the constitution of international society. Oxford: Oxford University Press, 2007.

KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the western European party systems. *In*: LAPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (Eds.). **Political parties and political development**. Princeton: Princeton University Press, 1972, p. 177-200.

KATZ, Henryk. **The emancipation of labor**: a history of the First International. Westport: Greenwood Press, 1992.

MAIR, Peter. Party organizations: from civil society to the state. *In*: KATZ, Richard S.; MAIR, Peter (Eds.). **How parties organize**: change and adaptation in party organizations in western democracies. London: Sage, 1994, p. 1-22.

MARTIN, André. Guerra de Secessão. *In*: MAGNOLI, D. **História das guerras**. São Paulo: Contexto, 2019, p. 219-252.

ROODUIJN, Matthijs *et al.* **The PopuList**. Disponível em: <https://popu-list.org/>. Acesso em: 10 out. 2022.

SMITH, Julie. Political parties in a global age. *In*: JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William (Eds.). **Non-state actors in world politics**. London: Palgrave, 2001, p. 59-75.

WARE, Alan. **Political parties and party systems**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Guilherme Thudium é doutor em Estudos Estratégicos Internacionais e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). É pesquisador associado do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) e ex-presidente do Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE).

Silvana Krause é doutora em Ciência Política pela Katholische Universität Eichstätt, na Alemanha, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). É professora associada do Departamento de Ciência Política da UFRGS e ex-bolsista da Fundação Konrad Adenauer.

■ A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER é uma fundação política da República Federal da Alemanha que, naquele país e no plano internacional, vem trabalhando em prol dos direitos humanos, da democracia representativa, do Estado de Direito, da economia social de mercado, da justiça social e do desenvolvimento sustentável.

Os principais campos de atuação da FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER são a formação política, o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, o incentivo à participação política e social e a colaboração com as organizações civis e os meios de comunicação.

A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER está no Brasil desde 1969 e atualmente realiza seu programa de cooperação internacional por meio da Representação no Brasil, no Rio de Janeiro, trabalhando em iniciativas próprias e em cooperação com parceiros locais. Com suas publicações, a FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER pretende contribuir para a ampliação do debate público sobre temas de importância nacional e internacional.

■ Os *Cadernos Adenauer* versam sobre temas de interesse público, relacionados ao desenvolvimento de uma sociedade democrática.

Privilegiam-se artigos que abarcam temas variados nos campos da política, da situação social, da economia, das relações internacionais e do direito.

As opiniões externadas nas contribuições desta série são de exclusiva responsabilidade de seus autores.



adenauer-brasil@kas.de
www.kas.de/brasil