

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

João Marcelo Conte Cornetet

DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA DE 2003 A 2018

Porto Alegre
2018

João Marcelo Conte Cornetet

DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA DE 2003 A 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Linha de pesquisa: Política Internacional e Defesa

Porto Alegre

2018

CIP - Catalogação na Publicação

Cornetet, João Marcelo
Diplomacia econômica brasileira de 2003 a 2018 /
João Marcelo Cornetet. -- 2018.
196 f.
Orientador: André Reis da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Diplomacia econômica. 2. Desenvolvimento. 3.
Análise de Política Externa. 4. Política Externa
Brasileira. 5. Relações Internacionais. I. Reis da
Silva, André, orient. II. Título.

João Marcelo Conte Cornetet

DIPLOMACIA ECONÔMICA BRASILEIRA DE 2003 A 2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito parcial para obtenção
do título de Doutor em Ciência Política.

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador

Prof. Dr. Eduardo Svartman – PPGCP-UFRGS

Prof. Dr. Rodrigo Perla Martins – FEEVALE

Profa. Dra. Verônica Gonçalves – PPGEEI-UFRGS

Porto Alegre, 1º de outubro de 2018.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo incentivo a me tornar a melhor versão de mim mesmo.

Ao Matheus, meu parceiro nos maus e bons momentos.

Ao André Reis, meu professor desde 2008, pelos conselhos sempre precisos.

Aos colegas do Itamaraty que colaboraram com entrevistas e revisões de textos.

Aos amigos que, de alguma forma, contribuíram para esta tese.

“A humanist has four leading characteristics – curiosity, a free mind, belief in good taste, and belief in the human race.”

E. M. Forster

RESUMO

Esta pesquisa compara as diplomacias econômicas dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, analisando-as em cinco recortes temáticos: comércio, finanças internacionais, investimentos, economia digital e atuação em organizações econômicas internacionais. A análise da tese busca atender aos seguintes objetivos: identificar as semelhanças e diferenças entre as diplomacias econômicas dos governos analisados; identificar os principais atores envolvidos; identificar as causas das continuidades e mudanças; avaliar a eficácia das ações. Admitimos as seguintes hipóteses: em geral, houve continuidade entre os três governos, com mudanças restritas a ajustes de estratégias; os principais atores foram aqueles com mais acesso aos tomadores de decisão em política externa; as continuidades são explicadas pela atuação de burocracias, enquanto as mudanças surgiriam em resposta a estímulos do cenário internacional. A última hipótese foi parcialmente refutada: as mudanças não se deram tão somente em função de estímulos externos. Alguns ajustes foram feitos em função de visões distintas de líderes, bem como em decorrência de reestruturações no âmbito doméstico. Concluimos com discussão sobre a validade da pesquisa, suas limitações e possibilidades de investigações futuras.

Palavras-chave: Diplomacia econômica, Desenvolvimento, Análise de Política Externa, Política Externa Brasileira, Relações Internacionais, Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer.

ABSTRACT

This research compares the economic diplomacy of the presidencies of Lula da Silva, Dilma Rousseff and Michel Temer, analyzing them in five areas of action: trade, international finance, investment, digital economy and engagement in international economic organizations. The thesis aims to meet the following objectives: to identify similarities and differences between the economic diplomacies of these three administrations; identify key actors involved; identify the causes of the continuities and changes; evaluate the effectiveness of actions. The following hypotheses were put forward: in general, there was continuity between the three governments, with changes restricted to adjustments of strategies; the main actors were those with more access to foreign policy decision makers; the continuities are explained mainly by the performance of bureaucracies, while the changes arose in response to *stimuli* of the international scene. The last hypothesis was partially refuted: some adjustments were made due to different visions of leaders as well as due to restructurings in the domestic sphere. We conclude with a final discussion about the validity of the research, its limitations and future investigation possibilities.

Key-words: Economic Diplomacy, Development, Foreign Policy Analysis, Brazilian Foreign Policy, International Relations, Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Diplomacia econômica: temas, frentes e exemplos de ações.....	17
Figura 2 – Ações de diplomacia econômica associadas ao balanço de pagamentos.....	28
Figura 3 – Agentes de mudança e graus de mudanças em política externa.....	40
Figura 4 – quadro de exemplos no âmbito da diplomacia da inovação.....	144

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Crescimento do PIB do Brasil ao longo do recorte da tese	22
Gráfico 2 – Índice GINI brasileiro. 0 = concentração mínima; 1 = concentração máxima	23
Gráfico 3 – Balança comercial brasileira: acumulado do ano (USD bilhões).....	30
Gráfico 4 – Viagens internacionais em total de dias e em percentual do mandato	46
Gráfico 5 – Percentual do tempo no exterior dedicado a cada região	47
Gráfico 6 – Índice de Estabilidade Política e Ausência de Violência	49
Gráfico 7 – Indicadores CNI de avaliação do governo	61
Gráfico 8 – Indivíduos usando a Internet (% da população)	65
Gráfico 9 – Crescimento do PIB e volume das exportações da China	73
Gráfico 10 – População rural de entes do G20 (verde) e de fora do G20 (azul).....	75
Gráfico 11 – Número de casos abertos no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC.....	83
Gráfico 12 – Fatia do comércio exterior brasileiro dedicada ao MERCOSUL.....	84
Gráfico 13 – Crescimento econômico anual da Bolívia comparado ao da região.....	87
Gráfico 14 – Comércio em % do PIB em 2017 no MERCOSUL (verde) e na AdP (azul).....	90
Gráfico 15 – Dívida externa líquida do Brasil (US\$ bilhões, valor do 4º trimestre).....	105
Gráfico 16 – 10 maiores poderes de voto do FMI e fatias do PIB nominal mundial	110
Gráfico 17 – 12 maiores poderes de voto do BM e fatias do PIB mundial	113
Gráfico 18 – Total de ativos de bancos de desenvolvimento selecionados (USD bilhões)....	115
Gráfico 19 – Resultado primário do governo central (R\$ bilhões)	117
Gráfico 20 – Maiores receptores de investimentos diretos 2017 (USD bilhões, em fluxo) ...	119
Gráfico 21 – Fluxo de investimentos estrangeiros diretos no Brasil (USD bilhões).....	121
Gráfico 22 – Estoque de investimento Direto Brasileiro no Exterior (USD bilhões)	124
Gráfico 23 – Desembolsos do BNDES (R\$ bilhões).....	127
Gráfico 24 – Percentual do PIB mundial por PPP de economias avançadas e emergentes ...	138
Gráfico 25 – Percentual do e-commerce no total do varejo norte-americano	145
Gráfico 26 – Compras em sites internacionais por brasileiros	146

Gráfico 27 – Padrão de voto do Brasil em 122 resoluções da AGNU relativas a economia .	151
Gráfico 28 – Convergência entre o Brasil e países selecionados em 122 resoluções da AGNU sobre economia.....	152
Gráfico 29 – Número de órgãos e instrumentos legais da OCDE de que o Brasil faz parte..	166

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Visitas de Lula da Silva – intensidade da cor indica número de dias.....	47
Mapa 2 – Visitas de Dilma Rousseff – intensidade da cor indica número de dias.....	48
Mapa 3 – Visitas de Michel Temer – intensidade da cor indica número de dias	48
Mapa 4 – Rede de acordos do MERCOSUL.....	98
Mapa 5 – Distribuição do estoque de Investimento Direto Brasileiro no Exterior	125
Mapa 6 – Países-membros da CEPAL em junho de 2018.....	154
Mapa 7 – Países-membros do Centro Sul em junho de 2018.....	156
Mapa 8 – Países-membros do G77 em junho de 2018	157
Mapa 9 – Membros da OCDE dos mais antigos (em azul) aos mais recentes (em verde).....	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Segmentos relacionados à economia do Delineamento da Nova Política Externa Brasileira proposto por José Serra	56
Tabela 2 – Atores da política externa econômica.....	59
Tabela 3 – Demandas abertas pelo Brasil na OMC desde 2003.....	79
Tabela 4 – Demandas recebidas pelo Brasil na OMC desde 2003	80
Tabela 5 – Proposta de indicador simples de internacionalização	126
Tabela 6 – ACFIs celebrados pelo Brasil	131
Tabela 7 – Síntese dos condicionantes da diplomacia econômica	168
Tabela 8 – Ênfases em cada área da diplomacia econômica	170
Tabela 9 – Possibilidade de mensuração de eficácia das ações.....	173

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACE	Acordos de complementação econômica
ACFI.....	Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos
ACP	Acordo de comércio preferencial
APPIs	Acordos de promoção e proteção de investimentos
AFC	Acordo de Facilitação de Comércio da OMC
AGNU.....	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIIB	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
ALADI.....	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCs.....	Acordo de livre comércio
APE.....	Análise de Política Externa
APEX.....	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BIRD.....	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BNTs.....	Barreiras não tarifárias
BRICS.....	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGVs	Cadeias Globais de Valor
CMC	Conselho de Mercado Comum do MERCOSUL
CNA.....	Confederação da Agricultura e Pecuária
CNI	Confederação Nacional da Indústria
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FMI.....	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC	Grupo Mercado Comum do MERCOSUL
ICSID.....	Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos

IED	Investimentos estrangeiros diretos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISDS	Arbitragem investidor-Estado
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MDIC.....	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comercio Exterior
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAMA.....	Acesso a mercados para bens não-agrícolas
NDB.....	Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC.....	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias da OMC
PEB.....	Política Externa Brasileira
PED.....	País em desenvolvimento
PMDR.....	País de Menor Desenvolvimento Relativo
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
SG.....	Secretário-Geral das Relações Exteriores
SGP.....	Sistema Geral de Preferências
TEC.....	Tarifa externa comum
TiVA.....	Iniciativa OMC-OCDE sobre comércio em valor adicionado
TPP	Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpácífico
TTIP.....	Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
WEF.....	Fórum Econômico Mundial

SUMÁRIO

1 Introdução	16
1.1 Apresentação da pesquisa _____	16
1.2 Conjuntura doméstica e internacional _____	21
1.2.1 Conjuntura econômica doméstica _____	21
1.2.2 Quadro geral da diplomacia econômica no século XXI _____	28
1.3 Referenciais teóricos e metodologia _____	34
1.3.1 Política Externa Brasileira (PEB) _____	34
1.3.2 Relações Internacionais (RIs) e Análise de Política Externa (APE) _____	37
1.3.3 Metodologia: modelo de Hermann e método comparativo _____	39
2 Condicionantes da diplomacia econômica	45
2.1 Líderes _____	45
2.1.1 Lula da Silva: liderança compartilhada com policy makers _____	49
2.1.2 Dilma Rousseff: centralização e perfil mais discreto _____	52
2.1.3 Michel Temer: espaço para os chanceleres José Serra e Aloysio Nunes _____	54
2.2 Burocracia _____	58
2.3 Contexto interno _____	60
2.4 Contexto internacional _____	62
3 Política comercial	68
3.1 Multilateral: a atuação do Brasil na OMC _____	68
3.1.1 Cadeias Globais de Valor (CGVs) nos planos material e conceitual _____	68
3.1.2 Negociações: a Rodada Doha _____	71
3.1.3 Solução de controvérsias: painéis na OMC _____	78
3.2 Regional: MERCOSUL e negociações com terceiros _____	83
3.2.1 MERCOSUL na região: expansão e cooperação com Aliança do Pacífico _____	85
3.2.2 MERCOSUL no mundo: negociações com outros países e blocos _____	93
3.3 Bilateral: acordos do Brasil com terceiros _____	99
3.4 Fechamento do capítulo _____	102
4 Política financeira	104
4.1 Reforma de instituições tradicionais _____	107
4.1.1 Fundo Monetário Internacional (FMI) _____	108
4.1.2 Banco Mundial (BM) _____	111
4.2 Novas instituições do Sul global: NDB, ACR e AIIB _____	113
5 Política de investimentos	119

5.1 Atração de investimentos para o Brasil	120
5.2 Promoção dos investimentos brasileiros no exterior	123
5.3 Facilitação de investimentos: a ascensão dos ACFIs	128
6 Inovação e economia digital	132
6.1 Rupturas econômicas e sociais da Quarta Revolução Industrial	134
6.2 Inserção do Brasil na era da economia digital	139
6.2.1 Fomento à inovação no âmbito doméstico	140
6.2.2 Fomento à inovação no âmbito diplomático	142
6.2.3 Explicando o aumento do foco do Brasil em inovação e economia digital	144
7 Engajamento em organizações econômicas	148
7.1 Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)	149
7.2 Articulações para PEDs: CEPAL, Centro Sul, G77 e UNCTAD	153
7.3 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	160
7.3.1 Cooperação do Brasil com a OCDE (1990-atualidade)	161
7.3.2 Tentativa brasileira de aceder à condição de membro pleno (2017-atualidade)	163
8 Conclusão	168
9 Referências	176

1 INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objeto de análise a diplomacia econômica do Brasil contemporâneo¹. Sob perspectiva comparada, são analisadas as ações tomadas durante os governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer. Em um trabalho de escopo amplo, buscaremos demonstrar quais são os desafios a uma inserção exitosa do Brasil na economia globalizada, contemplando as diferentes estratégias adotadas, de modo a entender o que vem funcionando e o que precisa ser melhorado.

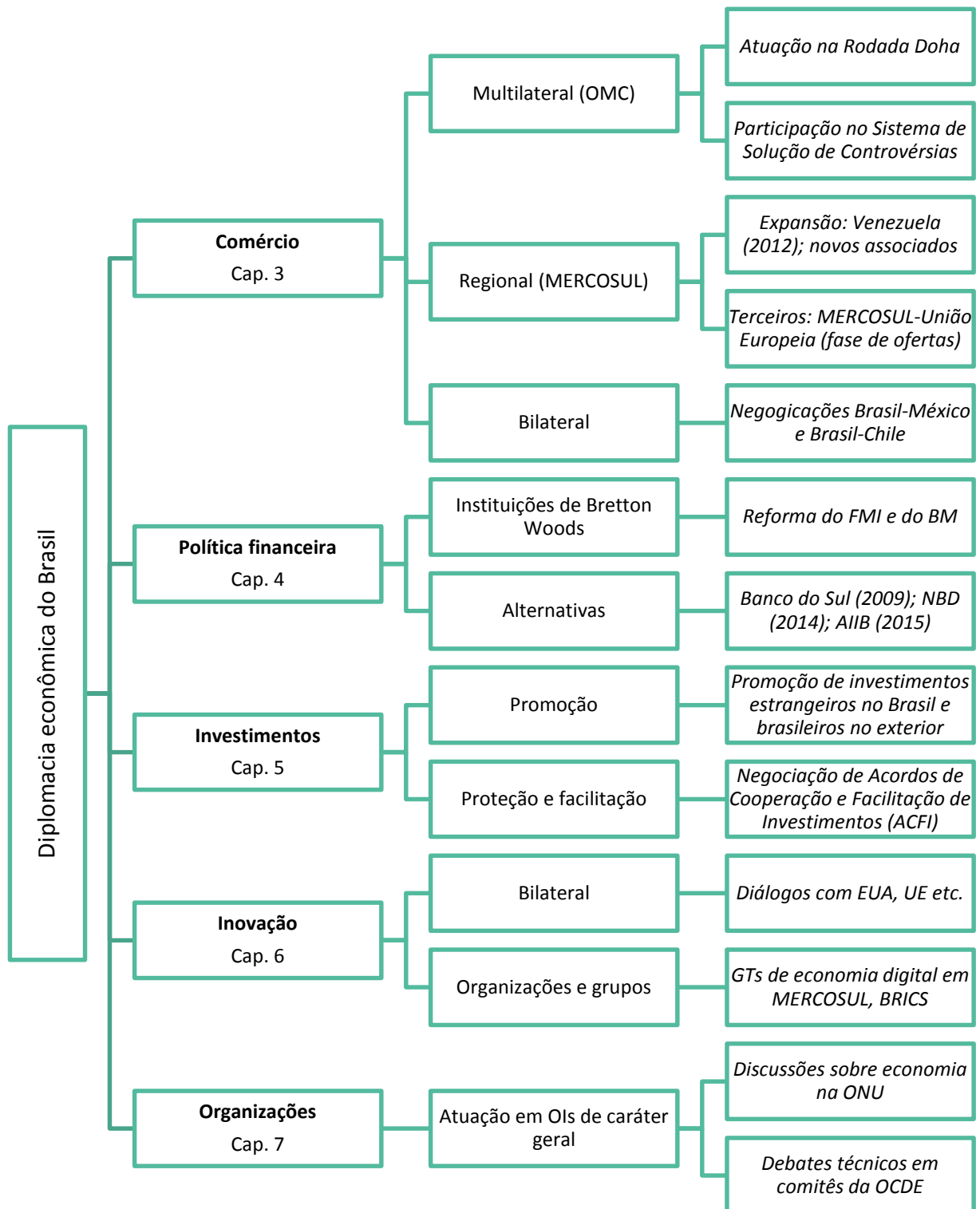
A introdução está dividida em três seções. Na primeira delas, é apresentada a pesquisa – são introduzidos tema, problema de pesquisa, hipóteses, objetivos, justificativa e metodologia. A segunda parte aprofunda o tema, compreendendo uma contextualização empírica. Apresenta-se um panorama geral das conjunturas doméstica e internacional, com vistas a constituir base para trabalharmos as áreas específicas nos capítulos de desenvolvimento. A terceira parte da introdução desenvolve o marco teórico sobre o qual a pesquisa foi realizada, finalizando com síntese da estrutura do trabalho.

1.1 Apresentação da pesquisa

O **tema** da tese é o da diplomacia econômica do Brasil. As ações de diplomacia econômica dão-se em diferentes âmbitos. Vamos abordar cinco áreas principais: comércio, finanças, investimentos, inovação e atuação em organizações econômicas. Paralelamente, podemos considerar diferentes frentes de negociação. No caso do comércio, são realizadas tratativas nos âmbitos multilateral, regional e bilateral. Uma maneira de apresentar essas informações é desenvolvida no organograma abaixo (Figura 1). A primeira coluna compreende os temas; a segunda, as frentes de negociação; a terceira, exemplos não exaustivos de ações.

¹ As opiniões expressas nesta tese são de caráter pessoal e não refletem, necessariamente, as posições oficiais do Ministério das Relações Exteriores ou do governo brasileiro.

Figura 1 – Diplomacia econômica: temas, frentes e exemplos de ações



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

O principal **problema de pesquisa** é o que segue: quais as principais semelhanças e diferenças entre as diplomacias econômicas de Lula, Dilma e Temer? O desafio principal é prover uma resposta mais científica, que transcenda as abordagens ensaísticas. Não há um

modelo disponível de como realizar essa análise. Desse problema principal, decorrem outros secundários: a) quais os principais atores envolvidos na formulação da política externa na área econômica? b) O que explica as continuidades e mudanças no caso brasileiro? c) Quais ações têm sido mais e menos eficazes?

Com base em estudos e experiências prévios, propomos algumas **hipóteses** relativas aos problemas enunciados. A principal é de que, em linhas gerais, houve continuidade entre os três governos analisados. A bibliografia sobre política externa brasileira costuma demonstrar que das mudanças de governo decorrem poucas variações mais substantivas, mesmo nos casos em que as orientações ideológicas do antigo e do novo governo são distintas. Essa continuidade decorre da importância de instâncias burocráticas permanentes – a exemplo do Itamaraty – e de forças profundas que acabam influenciando a atuação das diferentes administrações. Esse fenômeno explica as semelhanças entre o governo de João Goulart (de “esquerda”) e de Geisel (de “direita”), ambos comprometidos com o universalismo e com a busca de autonomia. Sob essa perspectiva, poderíamos esperar alguma continuidade entre os governos de Lula, Dilma e Temer. Com relação aos problemas secundários listados, podemos arrolar hipóteses mais específicas, ainda com base em experiências e leituras prévias:

- a) Os principais atores envolvidos na diplomacia econômica brasileira são aqueles com mais acesso aos tomadores de decisão em política externa. Além da Presidência (Casa Civil), podemos citar alguns ministérios específicos – *e.g.* Fazenda, MRE, MDIC e MAPA. Algumas organizações mais bem articuladas, a exemplo dos grandes sindicatos patronais – *e.g.* CNI, FIESP – devem também ter participação importante, em decorrência de seu contato fluído com o governo federal;
- b) As continuidades na diplomacia econômica brasileira são explicadas, principalmente, por permanências nos princípios que balizam a política externa, nas estruturas burocráticas (ministérios) e na conjuntura da economia doméstica, variáveis que mudam menos que as chefias dos governos. As mudanças, por sua vez, costumam decorrer de variações na conjuntura internacional, quando surgem novos problemas que demandam estratégias distintas;
- c) Com relação à eficácia, admitimos hipoteticamente que as ações mais exitosas são aquelas que partem de iniciativas mais inovadoras, enquanto as iniciativas que reproduzem um modelo anterior tendem a gerar menos resultados. Essa hipótese tem como base o cenário de volatilidade atual, com mudanças rápidas nas economias doméstica e global, que exige inovação para que as políticas deem conta dos desafios

que surgem e mudam rapidamente.

Tratemos agora da **justificativa social** da pesquisa. A pesquisa justifica-se pelo seu potencial de subsidiar políticas públicas que dinamizem a economia do país. A atual conjuntura econômica urge propostas novas nesse sentido. Durante o governo de Lula, o crescimento foi relativamente sólido, tendo como base estabilidade macroeconômica, a ampliação do consumo interno e o *boom* no preço internacional de *commodities*. A partir do início do governo de Dilma, porém, o impacto da crise tornou-se gradualmente maior. A reação inicial do governo foi de ampliar gastos e de reduzir impostos e tarifas, buscando colocar a economia em “marcha forçada”. A partir de 2014, ficou claro que a crise não seria superada tão rapidamente e que à crise internacional se havia somado uma crise fiscal. Delineou-se o quadro de uma das recessões mais graves da história brasileira: entre abril de 2014 e dezembro de 2016, houve onze trimestres de retração do PIB. Em 2017 e 2018, surgiam sinais de recuperação, mas incertezas persistiam.

A diplomacia econômica consiste em ferramenta primordial para reconduzir o Brasil ao caminho do desenvolvimento. Além da política econômica interna – em áreas como política monetária e fiscal –, conta o Estado brasileiro com a política econômica externa – manifestada em áreas como comércio, investimentos e política financeira. A forma como a diplomacia for articulada pode garantir ou até prejudicar a economia do país (SANER e YIU, 2003).

É imperativo que se superem os desafios configurados pelo atual cenário econômico. A qualidade de vida dos brasileiros evoluiu muito nas últimas três décadas, com redução expressiva da miséria. Atualmente, o desafio é gerar um novo ciclo de crescimento, tendo em vista que o anterior se esgotou com a atual crise. Esta pesquisa tem como foco a atuação da diplomacia brasileira perante este cenário intrincado.

A **justificativa acadêmica** da pesquisa, por sua vez, tem relação com a falta de literatura disponível sobre o objeto de análise. Com relação ao governo de Dilma, são raros os estudos que se debruçam sobre sua política externa, que chamou menos atenção do que a do governo anterior (CERVO, 2015). Com relação ao governo de Michel Temer, o número pequeno de análises tem relação com o menor intervalo entre sua posse e a atualidade. As análises da política externa do governo de Temer são, em sua maioria, matérias jornalísticas ou estudos mais ensaísticos. Urge, portanto, que se produzam trabalhos científicos sobre o período, superando-se essa lacuna.

A pesquisa trabalhará com **objetivos** geral e específicos. O objetivo geral é o de compreender a abordagem da política externa brasileira sobre questões econômicas na última

quinzena: de 2003 a 2018. Para realizar essa análise, serão trabalhados alguns objetivos específicos:

- d) Condicionantes (capítulo 2): compreender como se deu o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil, identificando atores e causas;
- e) Comércio (capítulo 3): analisar a atuação do Brasil na OMC – em seu pilar negociador de Doha e em seu pilar de solução de controvérsias –; analisar a atuação do Brasil no MERCOSUL – por meio do fortalecimento do bloco e de negociações com terceiros –; entender a atuação do Brasil no âmbito bilateral – em negociações diretas com outros países, sem a participação do MERCOSUL;
- f) Política financeira (capítulo 4): analisar ações da diplomacia brasileira com vistas a reformar as instituições de Bretton Woods – FMI e Banco Mundial – e com vistas a estabelecer instituições complementares – como as instâncias criadas pelos BRICS;
- g) Investimentos (capítulo 5): avaliar ações de promoção do investimento brasileiro no exterior e também de atração de investimentos estrangeiros para o Brasil;
- h) Inovação e economia digital (capítulo 6): compreender a atuação da diplomacia nas áreas da fronteira tecnológica da economia;
- i) Organizações econômicas (capítulo 7): avaliar a atuação do Brasil em instâncias que abordam a economia de maneira mais geral (sem um enfoque temático único), como é o caso da OCDE;
- j) Conclusão (capítulo 8): explicar mudanças e continuidades entre as diplomacias econômicas de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, identificando as estratégias mais promissoras.

Com relação à **metodologia**, iniciamos com uma constatação: são necessárias análises mais técnicas e menos ensaísticas sobre a política externa econômica. A política externa é tema sensível, que enseja opiniões incisivas de governistas e opositoristas. Entre as análises disponíveis atualmente, são muitas as que tem como fim o convencimento do leitor de uma visão favorável ou contrária à do governo. As informações fatuais são preteridas frente à orientação prévia do autor. Nesse sentido, preferimos adotar a postura de Max Weber, que observou ser mais cientista do que político, uma vez que, diferentemente do cientista, o político teria de fazer compromissos (WEBER, 1982).

Com vistas a reduzir a subjetividade das análises, dispomos de modelos de Análise de

Política Externa (APE), um subcampo da área das Relações Internacionais². Para explicar as causas de continuidades e mudanças, a pesquisa trabalhará com variáveis independentes e dependentes. Como variáveis independentes, serão analisados os condicionantes da política externa, como as decisões dos líderes, os *inputs* dos órgãos burocráticos, as pressões de grupos internos organizados e os choques externos. Essas variáveis são mais bem exploradas no capítulo 2, cujas subdivisões são dedicadas para cada um dos condicionantes listados. Como variáveis dependentes, serão estudadas as ações de diplomacia econômica brasileira decorrentes daqueles condicionantes. Essas ações são analisadas nos demais capítulos da tese, que se debruçam sobre diferentes recortes temáticos – ações nas áreas de comércio (capítulo 3), finanças internacionais (capítulo 4), investimentos (capítulo 5) e economia digital (capítulo 6) e organizações econômicas (capítulo 7). A metodologia será mais bem explorada na seção 1.3.3 (*Metodologia: modelo de Hermann e método comparativo*).

1.2 Conjuntura doméstica e internacional

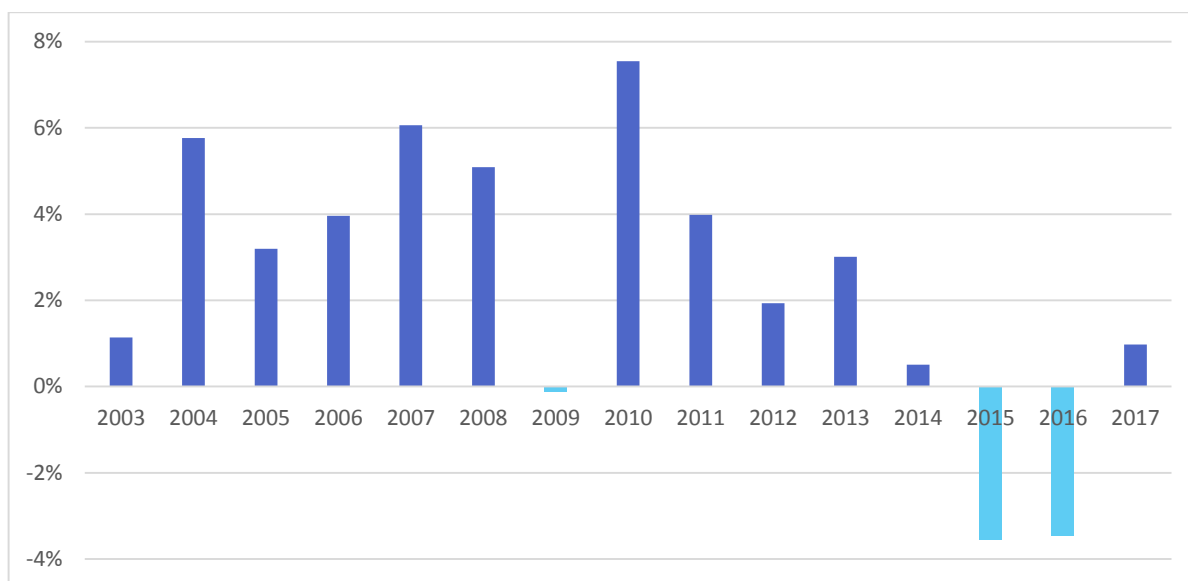
Esta seção tem como finalidade constituir contextualização empírica, com vistas a constituir base para a compreensão dos capítulos de desenvolvimento. Vamos discorrer primeiramente sobre a situação da economia doméstica, lançando luz sobre a conjuntura macroeconômica contemporânea e os diferentes fatores econômicos da atual crise. Em segundo momento, vamos nos debruçar sobre a política econômica internacional, introduzindo os principais temas e agendas da atualidade.

1.2.1 Conjuntura econômica doméstica

Ao longo do período da tese, a economia doméstica viveu fases de grande crescimento e de profunda recessão (Gráfico 1). Nesta seção, vamos descrever as principais características dessas fases: os avanços até 2010; o fim do ciclo de crescimento anterior a partir de 2011; e os sinais de recuperação em 2017 e 2018. Por fim, vamos fazer algumas observações exploratórias a respeito do balanço de pagamentos, as quais podem constituir base para pesquisas futuras.

² A área das Relações Internacionais, por sua vez, costuma ser apresentada como uma divisão da História (tradição brasileira) ou da Ciência Política (tradição norte-americana). Seguindo a proposta do trabalho de Amorim Neto (2011), buscar-se-á uma aproximação entre a Análise de Política Externa e a Ciência Política, por meio de abordagem mais teórica e comparativa, recorrendo-se de maneira complementar às obras tradicionais de história da política externa brasileira.

Gráfico 1 – Crescimento do PIB do Brasil ao longo do recorte da tese



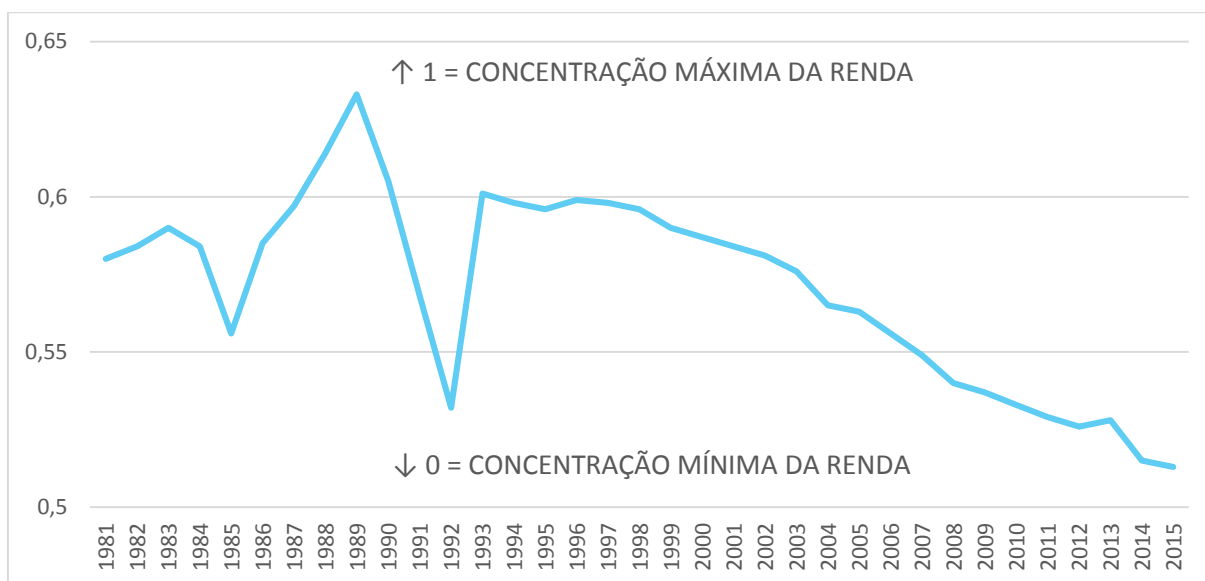
Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de BANCO MUNDIAL (2018).

Avanços até 2010

Entre meados da década de 1990 e meados da década de 2000, o Brasil alcançou êxitos econômicos e sociais, particularmente nas áreas do desenvolvimento humano, da distribuição de renda e da superação da fome e da miséria. Em 2014, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) retirou o Brasil do Mapa Mundial da Fome, considerando que o Brasil superou esse problema histórico (FAO, 2014).

As evoluções na distribuição de renda, medidas por meio do Índice de GINI, são reveladoras dos progressos recentes da economia nacional. Do início dos anos 1980 ao Plano Real (1993/1994), verificou-se grande instabilidade na distribuição de renda, decorrente dos efeitos distributivos imprevisíveis da inflação descontrolada e dos planos para combatê-la. No governo de Cardoso (1995-2003), a estabilidade macroeconômica garantiu, em seus últimos 2 anos, o início da queda da desigualdade. Nos governos seguintes, o movimento de queda é acentuado, em decorrência de programas de distribuição de renda e de evoluções no mercado de trabalho (ECONOMIST, 2013, p. 2). O último dado disponível, de 2015, revela a menor desigualdade da série histórica, com GINI de 0,51 (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Índice GINI brasileiro. 0 = concentração mínima; 1 = concentração máxima



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados de BANCO MUNDIAL.

Apesar disso, o Brasil segue entre os países mais desiguais do mundo. Em listas que elencam os 193 países da ONU a partir de seu GINI, o Brasil ainda costuma figurar entre 30 piores. A distância de nosso GINI (cerca de 0,51) ao de outros países é reveladora: Argentina (cerca de 0,42), Portugal (cerca de 0,35) e Noruega (cerca de 0,27). Na área da distribuição de renda, portanto, há que se celebrar e preservar os avanços já obtidos sem perder a consciência de que a renda continua particularmente concentrada.

Fim do ciclo de crescimento anterior a partir de 2011

A ascensão do Brasil nos anos 2000 e seu declínio precoce nos anos 2010 causou efeitos distintos nos analistas. Por um lado, incentivou a ironia de economistas, como no caso da categorização do Brasil como parte de um grupo de “países golfinhos”, “países que emergem, mantêm-se à tona por uns instantes e submergem do novo” (KUPFER, 2015), em contraposição aos tigres asiáticos e aos gansos voadores. Por outro lado, permitiu leituras apressadas da realidade nacional, como no caso da revista *The Economist*, que declarou que o Brasil havia “decolado” em 2009, perguntou-se se “o Brasil pôs tudo a perder” em 2013 e sentenciou, em 2015, que o Brasil estava em um “atoleiro” (UMPIERES, 2017).

A crise nacional é decorrente de fatores múltiplos de ordem interna e externa, todos de suma importância para a diplomacia econômica. Segundo Canuto (2016), quatro fatores fundamentais geraram a crise brasileira:

- a) A tendência estrutural de aumento dos gastos do governo;

- b) O fim do ciclo das *commodities*;
- c) Políticas fiscalmente irresponsáveis com vistas a evitar a crise de 2008;
- d) O escândalo de revelado pela Operação Lava Jato e seus efeitos na confiança dos agentes econômicos.

Com relação ao fator “a”, a trajetória de aumento dos gastos primários é clara. Em 1991, os gastos primários do governo correspondiam a 22% do PIB; em 2014, esse percentual chegou a 35%. Esses gastos têm como consequência a queda do investimento público, afetando o investimento total da economia, que ficou abaixo de 20% do PIB desde 1991 (exceção do período 2005-2008) (CANUTO, 2016; ARBACHE, 2013). Os gastos públicos excessivos remontam à promulgação da constituição de 1988, com a previsão de gastos vinculados que dificultam ajustes fiscais necessários. Um dos problemas mais graves consiste no dispendioso sistema previdenciário nacional, que conta com déficits a despeito de o Brasil desfrutar de seu bônus demográfico – número de trabalhadores supera número de aposentados e de crianças. O bônus demográfico tende a acabar na década de 2020, tornando a situação da previdência insustentável.

Um segundo fator responsável pela crise brasileira, dessa vez de ordem sistêmica, consiste no fim do ciclo das *commodities* (fator “b”). A partir de 2004, a economia brasileira beneficiou-se do aumento dos preços da *commodities* exportadas pelo país – com destaque especial para o minério de ferro e para a soja, que se tornaram nossos principais produtos de exportação. Os resultados foram o aumento da renda nacional e o acúmulo de reservas em dólar. Infelizmente, porém, foram feitos mais investimentos em setores primários, de modo que se utilizou o ciclo para reforçar o modelo agroexportador. Os lucros da indústria foram achatados pela valorização do real, de modo que a produção industrial se tornou estagnada a partir de 2008 e passou a cair a partir de 2014. O fim do ciclo das *commodities* coincidiu com o primeiro mandato de Dilma, verificando-se queda dos preços de minerais a partir de 2011 e, a partir de 2014, queda dos preços de alimentos, o que afetou a economia brasileira de imediato (CANUTO, 2016).

Enquanto os dois fatores já citados – aumento estrutural dos gastos do governo e fim do ciclo das *commodities* – podem ser considerados externalidades, os dois fatores restantes são de responsabilidade mais direta do governo. Por um lado, temos políticas fiscais e monetárias que objetivaram evitar a crise de 2008 (fator “c), postergando os ajustes estruturais necessários. Uma primeira rodada de expansão garantiu o crescimento de 7% em 2010, mas a economia desacelerou rápido, e estímulos mais custosos foram aplicados entre 2012 e 2014 – incluindo

isenções fiscais, expansão creditícia e controle de preços de energia. Os efeitos foram a deterioração fiscal aguda do Estado.

O último fator da crise (fator “d”) consiste no impacto do escândalo de corrupção multibilionário na Petrobras. O escândalo desvelado pela Operação Lava Jato, a partir de 2014, produziu duplo efeito negativo. Por um lado, minou as bases do governo no Congresso Nacional, dificultando eventuais medidas de correção macroeconômica rumo aos necessários ajustes. Por outro lado, gerou incerteza no mercado, com efeitos diretos na redução da confiança dos investidores nacionais e estrangeiros (CANUTO, 2016; OREIRO, 2015).

A resposta do governo à crise passou por inflexão ao longo da administração de Dilma, iniciando com a aposta em políticas de expansão. No primeiro mandato da presidente, com Guido Mantega no Ministério da Fazenda, o governo tentou colocar a economia em “marcha forçada”, tomando emprestado o termo clássico que a literatura atribuiu ao II PND de Geisel³. Segundo Fonseca (2013), o ministro Guido Mantega “deu várias mostras de que quer alavancar a economia, muito mais do que Lula: isenção de impostos, conversas com empresários e reforma dos portos e infraestrutura”.

A partir de 2015, com Joaquim Levy e, posteriormente, com Nelson Barbosa, o governo tentou reverter a situação. Em partes, o governo aceitou o diagnóstico da oposição de que a tentativa de colocar a economia em “marcha forçada” não lograra êxito e agravara a saúde macroeconômica nacional. Joaquim Levy anunciou políticas fiscais e monetárias recessivas (ajuste fiscal e aumento dos juros respectivamente). As dificuldades, então, avolumavam-se na arena política, o que contribuiu para o pedido de demissão de Levy no final de 2015, alegando incapacidade de lidar com resistências dentro da própria base governista à sua política de ajuste.

Em 2016, portanto, ano do *impeachment* da presidente Dilma, o Brasil deparava-se com uma encruzilhada no âmbito econômico. Os meios de ativação da economia disponíveis ao Estado estavam exauridos, com uma trajetória de endividamento que se refletiu na perda de grau de investimento pelas três grandes agências de classificação de risco (Fitch, Moody's, S&P). Esse nível de risco maior prejudica a capacidade de arrecadação do Estado, que precisa pagar juros maiores, endividando-se mais e, novamente, aumentando a percepção de risco dos investidores.

³ O termo "marcha forçada" foi cunhado por Castro e Souza (1985) para caracterizar o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Tomamos o termo emprestado para realizar analogia entre o governo de Geisel e o primeiro mandato do governo de Dilma, ambos períodos marcados por restrições internas e externas e por ação decidida do governo buscando superá-las.

Sinais de recuperação em 2017 e 2018

Com o advento do governo de Temer, o Ministério da Fazenda passou a ser chefiado por Henrique Meirelles, que ficou no cargo de maio de 2016 até abril de 2018. Figura respeitada no mercado financeiro, Meirelles participara também do governo de Lula, presidindo o Banco Central ao longo dos dois mandatos do ex-presidente, de 2003 a 2010.

O governo passou a implementar medidas com vistas a reduzir o déficit público e ampliar a confiança dos agentes. Foi aprovada emenda constitucional limitando os aumentos dos gastos públicos ao índice de inflação registrado – em suma, forçando um “crescimento real zero” nos gastos públicos. Na área do trabalho, foi aprovada reforma com vistas a modernizar a legislação trabalhista do Brasil. Também houve substituição da Taxa de Juro de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP), que significou estímulo ao financiamento privado e eliminação de subsídios implícitos nas taxas de juros para financiamentos públicos de longo prazo.

Os resultados menos expressivos, até o momento (julho de 2018), estão na área da situação fiscal e do emprego. Com relação à situação fiscal, ainda não se conseguiu avanços substantivos, com déficit primário de R\$ 124 bilhões em 2017. Para 2018 e 2019, o governo mantém meta de déficit de R\$ 139 bilhões, o que demonstra que, apesar dos ajustes, a perspectiva de superávit segue distante. A taxa de desemprego, por sua vez, segue alta (13,1% no primeiro trimestre de 2018).

Por outro lado, sinais importantes de recuperação começaram a ser verificados. Em 2017, a economia voltou a crescer – depois de dois anos consecutivos de recessão –, e há previsão de que o crescimento se mantenha em 2018 e em 2019. A inflação, por sua vez, ficou abaixo do limite inferior da meta estabelecida para 2017, o que conduziu à curiosa situação de o Banco Central ter de publicar carta justificando o porquê de não ter atingido a meta – normalmente, essas cartas eram publicadas quando a inflação estava acima da meta, e não abaixo. Em 2018, o nível da inflação seguia baixo, e a taxa de juros encontrava-se em seu nível mínimo histórico.

Dessa forma, o contexto atual é de surgimento de sinais de recuperação, porém com incertezas persistindo quanto à capacidade de o governo reduzir seu déficit primário. Também há inseguranças ligadas às eleições presidenciais, previstas para o segundo semestre, porquanto não se sabe qual será a orientação macroeconômica da próxima administração.

Observações a respeito do balanço de pagamentos

Para finalizar essa breve leitura da conjuntura econômica brasileira, cabem notas

relativas ao balanço de pagamentos, que compreende o registro de todas as entradas e saídas de dólares do país. Essa análise propõe algumas ideias exploratórias relativas a conexões entre o balanço de pagamentos e a diplomacia econômica.

Ao longo do *boom* do Brasil nos anos de 2000, o Banco Central acumulou uma grande quantidade de reservas internacionais, segurando a valorização do real e demonstrando a robustez da economia. Em dez anos, entre 2002 e 2012, as reservas do Brasil aumentaram mais de dez vezes, passando de cerca de US\$ 36 bilhões para cerca de US\$ 370 bilhões. Em 2007, o Brasil tornou-se credor líquido em moeda estrangeira. Há custo importante na manutenção dessas reservas⁴, mas considera-se que são compensados pelas vantagens de redução de riscos cambiais. Entre 2011 e 2014, as intervenções frequentes do governo impediram uma mudança no perfil das contas externas do país, as quais, no entanto, deterioravam-se, o que se percebe pelo déficit comercial de 2014, primeiro desde 2000.

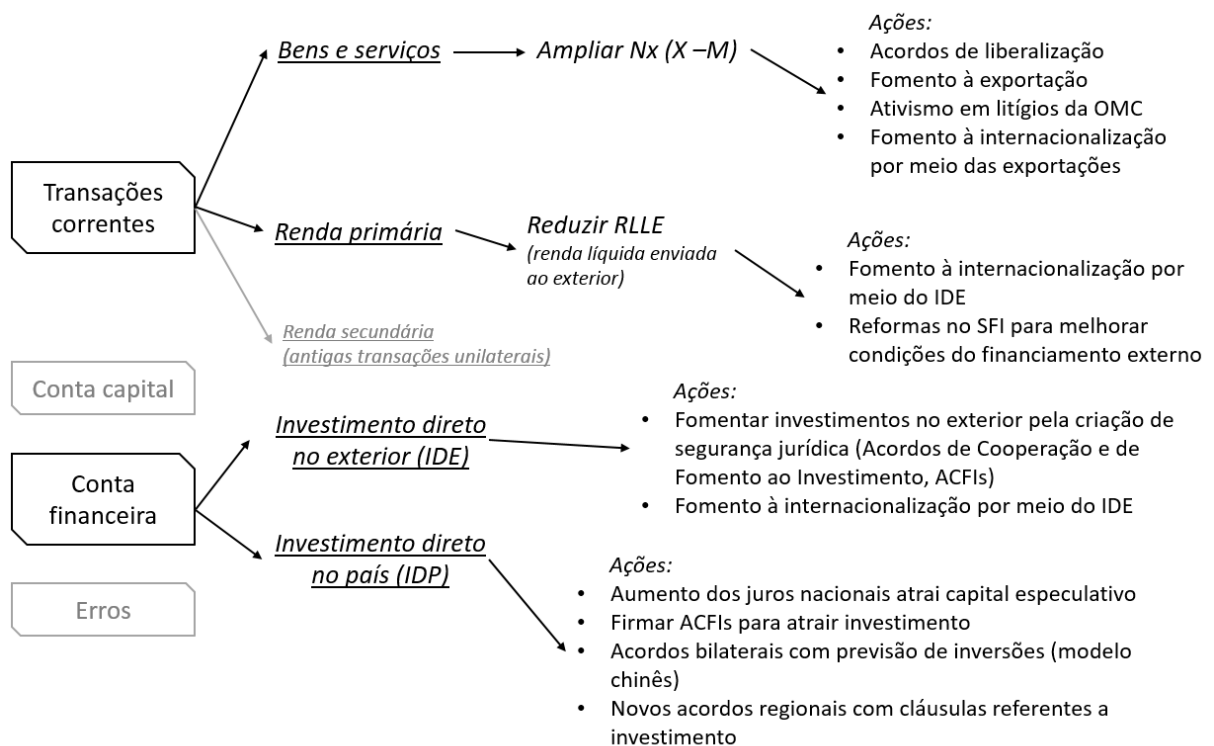
A partir de 2015 e, principalmente, de 2016, há uma reviravolta nas contas externas decorrentes, principalmente, do aumento substancial do preço do dólar. Tal como na década de 1980, verificam-se os lados positivos de um ajuste recessivo sobre as contas correntes, cujo déficit tem caído: cerca de -US\$ 100 bilhões em 2014, -US\$ 60 bilhões em 2015 e previsão de -US\$ 15 bilhões em 2016. Os ajustes “automáticos” nas contas externas foram possibilitados por uma mudança na atuação do Banco Central. Até 2012, o BACEN comprava os dólares que entravam pela conta capital e financeira e não eram compensados pelos déficits nas transações correntes. A partir de 2012, a instituição parou de comprar ou vender no mercado à vista de câmbio, de modo que a redução nos ingressos líquidos de capitais gerou depreciação cambial e decorrente melhora nas contas correntes. Se o governo cedesse às pressões para venda de reservas, ao ponto de que o dólar voltasse a níveis mais baixos, o Brasil aproximar-se-ia de um regime de câmbio fixo, e o cenário estaria ideal para ataques especulativos, tal como previstos por Krugman (PASTORE, 2016).

A análise do balanço de pagamentos do Brasil permite múltiplas considerações sobre ações que a diplomacia brasileira pode desempenhar e seus efeitos sobre as respectivas contas. Uma tentativa inicial de sistematizar as contas do balanço conforme o novo padrão do FMI (BPM6) encontra-se na Figura 2. As contas em cinza claro tem pouca importância no total das

⁴ O Governo compra dólares dos “exportadores” com reais, depois precisa retirar moeda da economia para impedir inchaço do meio circulante. A retirada da moeda se dá pela venda de títulos, pelos quais o governo paga juros mais altos do que os juros internacionais. Como as reservas são aplicadas, em sua maioria, em títulos da dívida norte-americana, cujos juros são baixos, a diferença entre os juros pagos e recebidos pelo Brasil representa o custo para os cofres públicos da manutenção das reservas. Em 2014, segundo Máximo (2014), esse custo chegava a R\$ 65 bilhões por ano (a título de comparação, equivalia ao PIB anual do estado do Mato Grosso do Sul).

transações brasileiras com o restante do mundo. Cabe lembrar que o inverso das transações correntes (o déficit nessa conta) consiste na poupança estrangeira apropriada pelo país, com ingresso de capitais via conta financeira no momento (investimento direto) ou anteriormente (gasto de reservas). Junto com a poupança do governo (S_g) e dos agentes privados (S_p), a poupança externa (S_e) permite o investimento (I), variável econômica responsável pelo crescimento de longo prazo sustentado.

Figura 2 – Ações de diplomacia econômica associadas ao balanço de pagamentos



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

1.2.2 Quadro geral da diplomacia econômica no século XXI

Realizado o panorama da conjuntura da economia doméstica, podemos tratar da economia internacional, a qual constitui o cenário no qual a diplomacia econômica emprega suas ações. O contexto do objeto de análise consiste em um mundo com múltiplas crises, de ordem econômica, política e social, mas também de legitimidade das instâncias internacionais de poder que tem como objetivo regular as relações internacionais. Segundo Clodoaldo Hugueneu (2015):

Estamos frente a um processo de desestruturação do ordenamento internacional montado no pós-guerra e diante da incapacidade de desenhar novas regras e

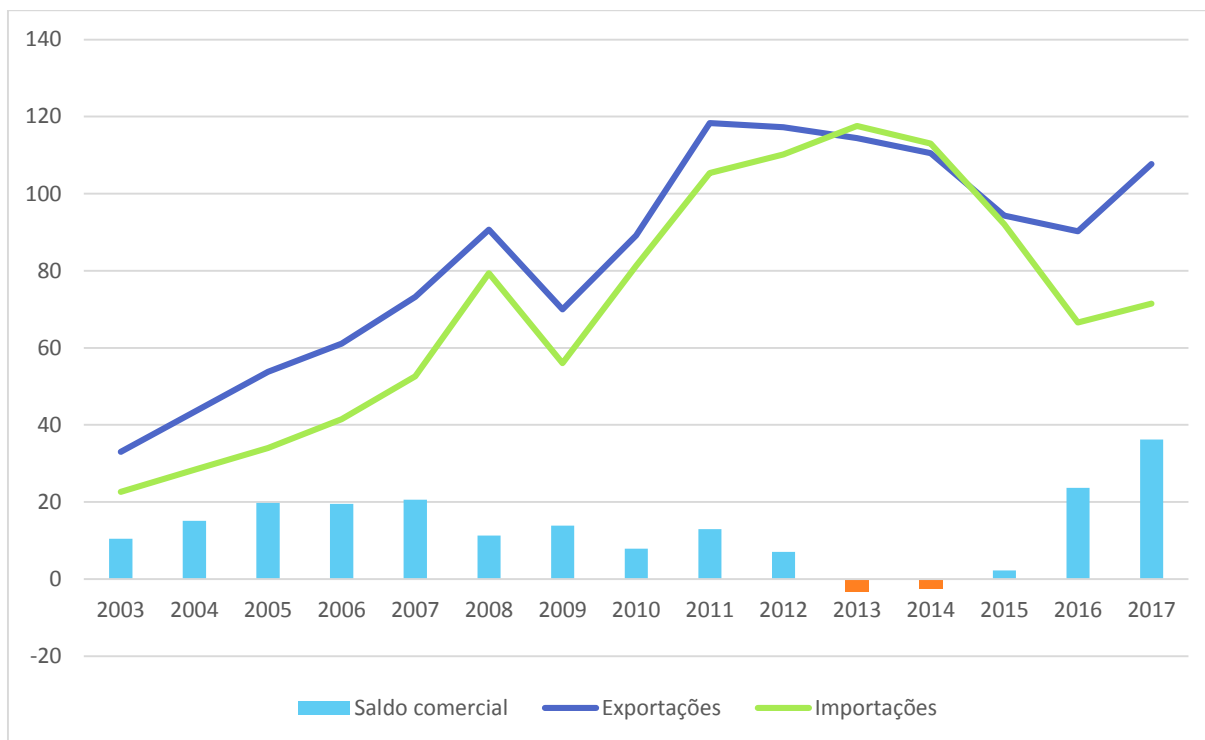
instituições que deem respostas aos desafios do século XXI. Trata-se de uma crise sistêmica que abarca as formas de regulação da economia, da política e das relações internacionais. Esse será um período longo de transição e o porto final ao qual chegaremos é incerto.

Esse cenário enseja oportunidades e desafios à diplomacia brasileira. Nesta seção, vamos elaborar panorama geral dos temas que serão posteriormente aprofundados nos capítulos seguintes: comércio (capítulo 3), finanças internacionais (capítulo 4), investimentos (capítulo 5) e economia digital (capítulo 6) e organizações econômicas (capítulo 7).

Comércio

A análise do balanço comercial do Brasil no período permite algumas observações. Durante o governo de Lula, houve um aumento exponencial das exportações, impulsionado pelo boom das *commodities*. De 2003 a 2011, o valor das exportações brasileiras mais do que triplica. A partir de então, com a queda do preço dos produtos primários, a trajetória de crescimento de exportações é interrompida, chegando a haver déficit comercial em 2013 e 2014. De 2015 em diante, os superávits são retomados, primeiro em função de queda das importações maior que das exportações (2015 e 2016)⁵. Em 2017, houve superávit recorde, mesmo com aumento das importações (Gráfico 3).

⁵ Nesse caso, houve ajuste recessivo, tal como ocorreu no Brasil na década de 1980. Com a recessão, o mercado interno consome menos da produção interna (gerando excedente exportável) e menos da produção externa (reduzindo as importações). O resultado é a melhora no saldo comercial a despeito da deterioração da economia doméstica.

Gráfico 3 – Balança comercial brasileira: acumulado do ano (USD bilhões)

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de MDIC (2018).

No âmbito multilateral, tradicionalmente privilegiado pela diplomacia brasileira, as negociações ocorrem em Conferências Ministeriais – do GATT entre 1947 e 1995 e da OMC a partir de então –, as quais podem ter como contexto grandes rodadas de negociação. A primeira Conferência Ministerial realizada no âmbito da OMC foi a de Singapura, em 1996. Em Genebra (1997) e em Seattle (1999), buscou-se, sem êxito inicial, o lançamento da primeira grande rodada da OMC, que seria chamada de “Rodada do Milênio”. No Catar, em 2001, por fim, a organização deu um grande passo ao aprovar a adesão da China, e o Brasil aproximou-se da Índia na bem-sucedida campanha pelo licenciamento compulsório de fármacos (“Quebra de patentes”). Ainda na Conferência de Catar, finalmente, se conseguiu aprovar a Rodada Doha do Desenvolvimento (SILVA, 2009, p. 308-319).

A aprovação da Rodada Doha deveu-se, em parte, ao clima de solidariedade que prevalecia após os atentados ao World Trade Center, marcado por maior predisposição global à cooperação internacional. Além disso, buscava-se restaurar o otimismo entre os agentes econômicos globais, constringido pelas novas proporções que alcançara o terror. Tratou-se da primeira grande rodada de negociações para liberalização comercial da OMC. A denominação de Rodada do Desenvolvimento reflete a influência dos países emergentes em seu lançamento. Seu mandato negociador compreendia agricultura – em especial, redução de subsídios à

produção e à exportação de países desenvolvidos, subsídios os quais geram distorção nos preços dos bens agrícolas –, além de Acesso à Mercados Não-Agrícolas (em inglês, NAMA), serviços e temas de Singapura (investimentos, gastos governamentais, concorrência e facilitação comercial). O desenrolar das negociações será analisado na seção do capítulo sobre comércio dedicada à Rodada Doha (3.1.2).

No âmbito regional, o Brasil age no âmbito do MERCOSUL. Entre 2003 e 2018, houve expansões, com destaque para a turbulenta inclusão da Venezuela. Houve também negociações com parceiros de fora da região, com destaque para as tratativas com a União Europeia. Considerada como bloco, a União Europeia foi o principal parceiro comercial do Brasil em 2017, o que atesta a importância de eventual acordo entre os dois blocos para a dinamização da economia brasileira. Os temas relativos ao MERCOSUL serão detalhados na seção 3.2.

Política financeira

Ao tratar desse tópico, fazemos referência à relação do Brasil com o sistema financeiro internacional. O termo “política financeira” foi adotado em decorrência de sua utilização pelo Itamaraty, cuja divisão homônima (DPF) tem a incumbência de lidar com o tema em questão. No período da tese, a crise financeira internacional, iniciada em 2008, consistiu no principal fator de desequilíbrio no âmbito das finanças. Essa crise é explicada de forma diferente por economistas de orientação ortodoxa-liberal e de orientação heterodoxa-keynesiana, que apresentam soluções praticamente opostas.

A visão ortodoxa-liberal tende a identificar como causa da crise a política monetária expansiva dos Estados Unidos no início da década de 2000, a partir da qual uma bolha imobiliária se formou no mercado norte-americano, o que se tornou insustentável a partir da crise do *subprime*, em 2008. As ações vacilantes dos governos, a partir de então, teriam igualmente contribuído para a confusão dos agentes e para o agravamento da situação. Em suma, “ações e intervenções governamentais causaram, prolongaram e agravaram a crise financeira” (TAYLOR, 2009, p. 29, tradução livre).

A perspectiva heterodoxa-keynesiana, por sua vez, defende que crises financeiras não consistem em anomalia, mas, sim, em resultado esperado da forma como os mercados financeiros estão estruturados. Em função de um déficit de regulação, esses mercados seriam propícios ao aumento da especulação. A solução exigiria ação decidida dos governos. No âmbito interno, caberiam políticas de expansão fiscal e monetária com vistas a restaurar o otimismo do mercado. No âmbito internacional, caberiam reformas no sistema financeiro internacional com vistas a assegurar a liquidez e a regular os ciclos econômicos (PAULA e

FERRARI, 2009; CUNHA, 2013).

Ao longo do período da tese, o Brasil lançou mão de argumentos heterodoxos para defender a reforma do Sistema Financeiro Internacional. Além de ampliar a liquidez e favorecer os países em desenvolvimento de modo geral, essas reformas representam oportunidade de ampliar a participação brasileira nos quadros decisórios de instituições como FMI e Banco Mundial. Algumas reformas foram alcançadas, em processo que será detalhado na seção própria (4.1).

Diante da resistência de países desenvolvidos às tentativas de reformas das instituições de Bretton Woods, os países dos BRICS passaram a agir de forma a criar outras instituições que influenciassem o sistema financeiro internacional. Em 2014, na Cúpula de Fortaleza, foram anunciadas as criações do Banco de Desenvolvimento dos BRICS – com função análoga à do Banco Mundial, podendo financiar quaisquer países em desenvolvimento – e do Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS – e com função análoga à do FMI, embora só possa emprestar para países dos BRICS. Romero (2014) considera a criação das instituições dos BRICS como um dos eventos mais importantes do sistema financeiro internacional desde a criação das instituições de Bretton Woods. As instituições dos BRICS serão analisadas na seção 4.2.

Investimentos

Podemos considerar os regimes de promoção e de facilitação de investimentos como uma área específica da diplomacia econômica. Além da importância óbvia da atração de investimentos para o Brasil, que geram renda e emprego, há que se ressaltar a importância do investimento brasileiro em países estrangeiros. Com a consolidação desses investimentos, surge retorno ao país, por meio de remessas de lucros. Essas remessas não são contabilizadas no cálculo do Produto Interno Bruto, mas são contabilizadas no Produto Nacional Bruto – que considera recebimento e remessa de rendas. A importância do ingresso de remessas de lucros é mais típica em economias desenvolvidas, mas começa a crescer no Brasil⁶, o que faz que incentive a diplomacia brasileira a criar novas estratégias para garantir o capital brasileiro investido em países parceiros.

O Brasil era tradicionalmente reticente à assinatura de tratados sobre investimentos. A

⁶ Segundo relatório do Banco Central (BACEN, 2014), “a conta de rendas é historicamente deficitária no Brasil. No entanto, podemos notar uma mudança de composição recente, onde as remessas líquidas de rendas de investimento direto, que são as remessas de lucros e dividendos, tornaram-se o principal item da conta de rendas, superando a partir de 2007 a soma das remessas de investimento em carteira e de juros. Isso se deveu ao desenvolvimento econômico do país, que elevou o fluxo de Investimento Estrangeiro Direto e a taxa de retorno desse capital, resultando em aumento das remessas de lucros e dividendos”.

postura isolacionista do Brasil começa a mudar na década de 2000. Durante o governo Lula, houve internacionalização marcante de empresas brasileiras, que se instalaram não só em vizinhos sul-americanos e em países lusófonos africanos, mas também em países desenvolvidos, destacando-se os Estados Unidos (ALMEIDA, 2007). Particularmente na África e na América do Sul, os contatos empresariais foram garantidos por vias marcadamente políticas, destacando-se inclusive o papel do presidente Lula nas articulações que permitiram contratos (FONSECA, 2015). No governo de Dilma Rousseff, houve uma novidade relevante: o acionamento da diplomacia brasileira para a negociação de acordos de proteção dos investimentos brasileiros em ultramar (CORNETET, 2015). O resultado foi uma inovação particular: o Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI), também conhecido como o modelo brasileiro de acordo sobre investimentos. A criação do ACFI será mais bem explorada na seção 5.3.

Inovação e economia digital

A maior transformação que teve lugar ao longo do período abrangido pela tese (2003-2018) foi o advento da Era Digital e da Quarta Revolução Industrial. Multiplicaram-se novas tecnologias que implicaram rupturas sociais (na forma como nos relacionamos) e econômicas (na forma como produzimos). Ao longo da década de 2000, o destaque maior foi para a popularização da internet, que revolucionou as comunicações (Era Digital). Mais recentemente, novas tecnologias com potencial de gerar rupturas tem ganhado projeção, como a robótica, a inteligência artificial, a computação quântica e a Internet das coisas (Quarta Revolução Industrial). Essas tecnologias e as rupturas que implicam são analisadas na seção 6.1.

A inserção de um capítulo sobre esse tema foi motivada pelo receio de que a tese se torne desatualizada prematuramente se não o fizéssemos. De fato, a diplomacia econômica tem empreendido esforços nessas áreas, com vistas a cooperar no âmbito das políticas sobre inovação e sobre economia digital. Esses esforços da diplomacia brasileira têm sido realizados em diversos âmbitos: bilateral (cooperação com países específicos), em grupos (cooperação em coalizões como G20 e BRICS) e em organizações (esforços crescentes em organismos como MERCOSUL e OCDE). Buscamos analisar esses esforços na seção 6.2.

Organizações econômicas

Algumas organizações têm vocação mais generalista, abordando os temas listados acima – comércio, finanças, investimentos, inovação – de maneira transversal. Na Assembleia Geral da ONU (AGNU), por exemplo, há uma comissão que trata especificamente de temas econômicos, propondo projetos de resolução aos membros da organização. O Brasil participa ativamente das

discussões econômicas no âmbito da ONU, articulando suas posições a partir do Grupo dos 77 + China. Na seção 7.1, essa atuação do Brasil é analisada tanto com dados quantitativos – padrão de votos do Brasil – quanto com considerações qualitativas – oriundas de entrevista com diplomata envolvido nas negociações.

Destaco, igualmente, a atuação do Brasil em outras instâncias de caráter generalista. Tradicionalmente, nossa diplomacia exerce papel chave em articulações de países em desenvolvimento, desde a CEPAL até a UNCTAD. Mais recentemente, com o progressivo aumento da renda do país, passou a ser tempestiva a discussão em outras configurações. O diálogo com países desenvolvidos ganhou também força, sobretudo no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Essas dinâmicas complexas serão devidamente estudadas nas seções 7.2 e 7.3.

Com essa parte da introdução, buscamos desenvolver um panorama geral do contexto doméstico e internacional durante o período estudado (2003-2018). É importante que essas questões sejam antecipadas antes de nos aprofundarmos em um primeiro assunto específico, pois há relações entre os temas tratados na tese, e ter em mente essa visão global do todo ajuda a compreender as partes individuais.

1.3 Referenciais teóricos e metodologia

Para finalizar a introdução, vamos situar brevemente o marco teórico da tese. Trata-se de esforço importante para que se compreenda a forma como estamos pensando os objetos de estudo. A pesquisa tem como base um marco teórico sólido, estabelecido sobre o campo das Relações Internacionais. Esta pesquisa é tributária de diferentes campos de estudos, com destaque para Política Externa Brasileira (PEB) e Relações Internacionais (RIs). A PEB desenvolveu-se no Brasil sobretudo a partir da História. As RIs constituem o campo da Ciência Política que tem como objeto a interação dos atores internacionais – normalmente, os Estados. A Análise de Política Externa (APE) é considerada um subcampo das RIs.

Esta seção tem três divisões. Em primeiro momento, discorreremos sobre os referenciais teóricos da pesquisa, iniciando com a PEB (1.3.1) e, posteriormente, abordando as RIs e a APE (1.3.2). Por fim, abordaremos a metodologia da pesquisa (1.3.3), que tem como base o método comparativo e do modelo de Hermann de identificação de mudanças em política externa.

1.3.1 Política Externa Brasileira (PEB)

O campo de Política Externa Brasileira (PEB), por sua vez, está mais consolidado no

Brasil. Compreende uma grande massa de obras publicadas – em especial, de autores da área da História, padrão que começa a se modificar mais recentemente, a partir dos anos 2000 e da proliferação de cátedras de Relações Internacionais.

Octavio Amorim Neto (2011, p. 48-57) atribui a algumas dessas obras o título de “grandes interpretações da política externa brasileira”, citando os trabalhos de Cervo (2003), de Fonseca (1998), de Lima (1994), de Pinheiro (2004) e de Hirst (2009)⁷. Sem pretensão de exaustão, destaco outras importantes interpretações de PEB: sobre as relações Brasil-África, a de Sombra Saraiva (1997); sobre a PEB durante o regime militar, a de Visentini (1998); sobre a PEB durante o governo de FHC, a de Reis da Silva (2009); sobre a PEB de Lula da Silva, a de Vigevani e Cepaluni (2007); sobre a PEB de Dilma Rousseff, a de Cornetet (2014). Discorreremos agora, de modo breve, sobre algumas dessas obras, destacando os conceitos de maior importância para a pesquisa.

Amado Cervo (2003 e 2008) fornece um enfoque paradigmático à política externa brasileira⁸. Ao longo da história, o Brasil transitaria por quatro paradigmas: o Estado liberal-conservador (da independência até a Era Vargas), o Estado desenvolvimentista (compreendendo da Era Vargas ao fim da ditadora civil-militar), o Estado normal (mais característico dos governos de Itamar Franco até FHC) e o Estado logístico (mais característico dos governos do PT). Elementos dos três últimos paradigmas estariam presentes no Brasil a partir de 2003. O Estado logístico compreende um Estado que, sem participar com empresas públicas na economia (como o Estado Desenvolvimentista), cria condições logísticas e estratégicas para que as empresas privadas nacionais se internacionalizem com êxito. A diplomacia econômica assumiria papel central nessa função do Estado. Em artigo recente, Cervo (2015) acusa o governo Dilma de descontinuar a política logística do governo de Lula, o que remeteria a um retorno do Estado normal como paradigma a nortear o Estado.

Além da periodização de Cervo, outras periodizações foram disponibilizadas. Gelson Fonseca (1998) cria as ideias de autonomia pela distância – que caracterizaria a busca por um desenvolvimento autárquico e marcaria a PEB durante a Guerra Fria – e de autonomia pela participação – que consistiria na tentativa de influenciar a agenda internacional, participando efetivamente de negociações e foros internacionais, o que se verificaria a partir da “Renovação

⁷ Interessante notar que Amorim Neto compara mensurações empíricas com os achados das interpretações clássicas de PEB. Em segundo momento, levanta possíveis condicionantes da política externa brasileira e testa-os estatisticamente. Surpreendentemente para os críticos do realismo, o autor descobre que as variáveis de capacidade do Brasil são as que melhor explicam as mudanças de política externa do governo Dutra até o de Lula (AMORIM NETO, 2011, p. 158-159).

⁸ Sem relação com a ideia kuhniiana, atribuída ao fazer científico, já que, aqui, os paradigmas são as ideias centrais a determinar a tomada de decisão em política externa, e não as pesquisas realizadas na academia.

de Credenciais” dos anos de 1990, com adesão do Brasil a regimes internacionais de Direitos Humanos e de não-proliferação. Ao analisar o governo de Fernando Henrique Cardoso por meio de uma abordagem das matrizes que influenciavam a política externa, Reis da Silva (2010) destaca o lado negativo das concessões exageradas inspiradas pela matriz neoliberal, mas demonstra que a adesão a esse modelo, no caso do Brasil, não foi integral e entrou em crise a partir de 1999. Posteriormente, Vigevani e Cepaluni (2007) agregaram às ideias de Gelson Fonseca o conceito de Autonomia pela Diversificação, que caracterizaria o Brasil do governo de Lula. Os objetivos de buscar a autonomia seriam mantidos, mas transcenderiam a ideia de participação nos regimes internacionais, priorizando também a diversificação de parceiros como forma de aumento da influência e do poder de barganha brasileiros no cenário internacional.

Maria Regina Soares Lima (1994) e Letícia Pinheiro (2004), por sua vez, interpretam a história da PEB a partir das categorias de americanismo e de globalismo, que caracterizariam o maior alinhamento com os Estados Unidos e a busca por diversificação de parceiros respectivamente. Com pequenas oscilações, desde a Política Externa Independente (1961-1964), o globalismo caracterizaria a PEB fortemente, mesmo durante a ditadura militar – comumente associada ao alinhamento com os EUA. A interpretação de Hirst (2009), também focada na relação com os Estados Unidos, corrobora a afirmação de crescente autonomia do país. Na diplomacia econômica, o globalismo e a autonomia verificam-se na diversão de parceiros – na época de Lula, com ênfase no Sul global – e na maior disposição em contrariar os Estados Unidos quando interesses do Brasil estão em jogo – como com o G20 comercial, defendendo a agenda dos países em desenvolvimento na Rodada Doha, ou com os BRICS, buscando-se uma arquitetura financeira global mais inclusiva.

Com relação ao governo de Dilma Rousseff, o autor desta pesquisa realizou análise abrangente, comparando sua política externa com a de Lula e concluindo que houve contenção na continuidade (CORNETET, 2014). O objetivo de autonomia por meio da diversificação de parceiros, do governo de Lula, foi mantido, mas os meios para alcançá-lo foram reduzidos, ensejando uma contenção na continuidade. Comparando por semelhanças e diferenças os possíveis condicionantes, considerou-se que as causas para essa contenção estavam no perfil da presidente, bem como nas crises internacionais (financeira e no Mundo Árabe) que frearam negociações comerciais e coibiram articulações com países instáveis. A ideia de “contenção na continuidade”, portanto, compreende diagnóstico menos pessimista sobre o governo Dilma que aquele desenvolvido por Cervo (2015, p. 141), cuja opinião é de que o governo de Rousseff teria garantido “o declínio do Brasil como potência emergente”.

Sobre negociações comerciais especificamente, Cornetet e Morosini (2013) constataram evidências da insistência do Brasil na conclusão exitosa da Rodada Doha, refutando análises como a de Ricupero (2013) de que o governo de Dilma haveria desistido dessas negociações. A eleição de Roberto Azevedo para a diretoria da Organização Mundial do Comércio reflete um trunfo do governo de Dilma no âmbito dessa organização, além de evidenciar seu interesse no plano multilateral de regulação comercial.

1.3.2 Relações Internacionais (RIs) e Análise de Política Externa (APE)

Nesta seção, realizaremos brevíssima análise da evolução deste campo de estudos, de modo que possamos apontar de modo preciso o surgimento do que entendemos por Análise de Política Externa.

As Relações Internacionais⁹ desenvolveram-se por meio de grandes debates ao longo do século XX. As primeiras cátedras e análises ocorreram após a I Guerra Mundial, realizadas por liberais clássicos, norteados pelas ideias de Woodrow Wilson e de Kant. Em 1939, Edward Carr publicou *Vinte anos de crise* (CARR, 2001), denunciando que o idealismo e a preocupação normativa dos liberais clássicos acabaram sendo contraproducentes, pois suas recomendações não foram capazes de impedir uma nova guerra. Fundava-se a tradição realista, que ressalta a importância do poder e da centralidade do Estado nas Relações Internacionais, resgatando ideias de Hobbes e de Maquiavel. Com a revolução behaviorista nas ciências sociais, nos anos de 1960, passou-se a adotar mais rigor metodológico nas análises, com influência de métodos de ciências exatas, mas o realismo continuou como paradigma dominante (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 3-5). Embora os realistas reconhecessem meios econômicos na manifestação do poder dos Estados, sua ênfase maior era no aspecto militar do *hard power*.

Com a globalização e o surgimento de novos atores, marcadamente a partir dos anos de 1970, o realismo passou a ser criticado pela centralidade que atribuía aos Estados, sobretudo por neoinstitucionalistas, que introduziram a ideia de interdependência complexa (KEOHANE e NYE, 1977). A interdependência complexa é particularmente interessante para a pesquisa, porque demonstra como laços econômicos entre os Estados podem influenciar seu comportamento, aumentando a chance de cooperação. Os neoinstitucionalistas difundiam a crença de que os meios militares seriam cada vez menos úteis em um mundo marcado pela globalização. Apesar dessa ênfase econômica, não se fornecia ferramentas para análise da ação

⁹ Com letras maiúsculas, Relações Internacionais refere-se ao campo de estudos; com letras minúsculas, às relações propriamente ditas entre Estados e outros atores internacionais.

dos diferentes atores internos aos Estados, objetivo desta pesquisa.

A resposta realista ao neoinstitucionalismo deu-se com o neorealismo, ou realismo estrutural, que recuperou a supremacia realista no debate das relações internacionais (WALTZ, 2002). O neorealismo recupera a parcimônia, ao propor uma análise sóbria, na qual a estrutura de poder internacional determinaria o comportamento dos Estados, preocupados com a maximização de sua segurança e com a manutenção de sua existência. O sistema internacional seria composto por Estados de diferentes capacidades, variável que determinaria seu comportamento. Ao longo da história, os Estados buscariam alinhar-se à potência hegemônica, realizando *bandwagoning*, ou formariam blocos com outras potências para equilibrar o sistema. O equilíbrio de poder seria a chave para a manutenção da paz, já que Organizações Internacionais não teriam capacidade de dissuadir os Estados de serem violentos, como propugnavam os neoinstitucionalistas.

O neorealismo consolidou-se como a principal teoria *mainstream*. O paradigma da síntese “neo neo” seria fruto de concessões, por parte dos neoliberais, liderados por Keohane e Nye, às principais premissas neorealistas, o que consistiu em uma virtual vitória do neorealismo¹⁰. É interessante notar que, para o neorealismo, as características internas dos Estados deveriam ser abstraídas, em prol da parcimônia da análise. A metáfora das “bolas de bilhar” ou da “caixa-preta” sugere que os fatores internos podem ser ignorados na previsão da ação externa dos atores (MORGENTHAU, 1950). Essa abordagem não convém a pesquisas como a que originou esta tese, que busca estudar tanto os determinantes externos quanto os internos da diplomacia econômica.

O neorealismo seria desafiado em um debate mais recente, a partir do final dos anos de 1980, quando os pós-positivistas se opuseram às escolas predecessoras (positivistas)¹¹. Acenderam teóricos críticos, pós-modernos e pós-estruturalistas, além de construtivistas, estes em posição intermediária entre positivistas e pós-positivistas (MESSARI e NOGUEIRA, 2005, p. 7).

Nesse contexto, surge a Análise de Política Externa (APE), que permite uma análise mais adequada às necessidades desta pesquisa. Esse subcampo possui trajetória distinta da de Relações Internacionais. A APE vai de encontro à prática de abstrair características internas aos países. Alternativamente, propõe a investigação tanto dos condicionantes externos quanto dos

¹⁰ A obra *After Hegemony*, de Keohane (1984), é exemplar desse processo.

¹¹ As críticas feitas ao neorealismo nesta época são respondidas por Waltz na obra *Neorealism and its critics* (1986). Nos Estados Unidos, país que lidera a produção científica mundial em Relações Internacionais, o paradigma neorealista seguiu predominante.

internos. A APE realiza um contraponto declarado ao neorrealismo. O neorrealismo estuda por que países com capacidades semelhantes e instituições internas distintas – como EUA e ex-URSS – comportam-se de maneira parecida internacionalmente. A APE, em seu lugar, estuda por que países com capacidades semelhantes e instituições internas distintas se comportam de maneira diferente, buscando explicações em atores domésticos – como líderes, setores da burocracia, instituições e outros (OWEN, 2010).

As origens remotas da APE podem ser identificadas na década de 1950, quando o modelo eastoniano de sistema político estava em seu auge (EASTON, 1953), destacando-se o trabalho seminal de Snyder (1954): *Tomada de decisão como uma abordagem ao estudo de política internacional*. Algumas décadas depois, a ideia de Putnam (1988) de “jogos de dois níveis” demonstrou que líderes tomam decisões em política externa considerando constrangimentos externos e internos simultaneamente, afastando-se do campo de Relações Internacionais ao valorizar condicionantes internos das ações dos Estados.

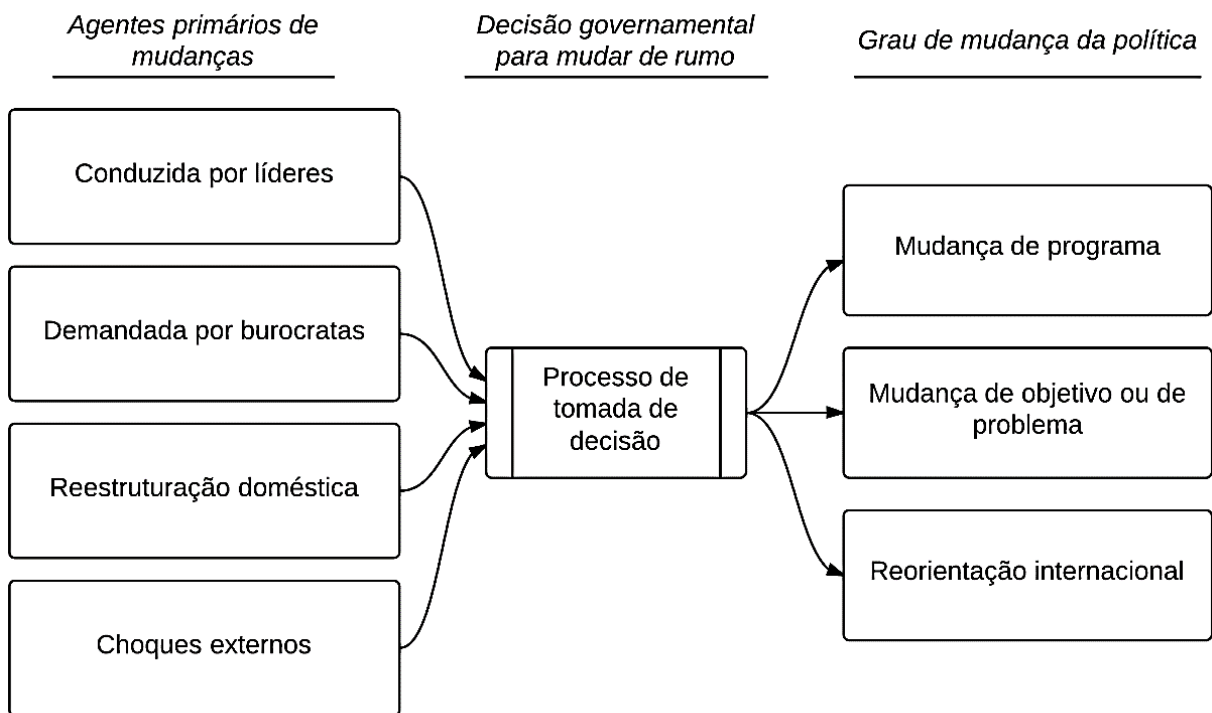
A partir desse ponto, o subcampo de APE já estava consolidado como área de estudos de contato entre a Ciência Política e as Relações Internacionais. A consolidação da APE verifica-se pela existência de revistas especializadas – como a *Foreign Policy Analysis* –, pela disponibilidade de manuais específicos – como os de Neack, Hey e Haney (1995), de Hudson (2007) e de Neack (2008) – e pela criação de seções próprias nas principais associações de Ciência Política e de Relações Internacionais – como foi o caso na ABRI, na ABCP e na ISA (SALOMÓN e PINHEIRO, 2013).

1.3.3 Metodologia: modelo de Hermann e método comparativo

Os modelos de APE ganharam projeção e profundidade analítica. Alguns desses modelos compreendem um grande número de variáveis – como o de Hermann (1990), utilizado nesta tese. Outros têm abordagens mais restritivas, buscando compreender efeitos de características internas específicas – como instituições (HAGAN, 1995), parlamentos (LINDSAY, 1992) e perfis de líderes (GEORGE, 1989). No Brasil, a APE encontra-se em estado inicial – como era de se esperar, já que a própria disciplina originária de Relações Internacionais, de maneira análoga, começa a desenvolver-se apenas a partir da década de 1990.

Esta pesquisa terá como base o arcabouço de APE criado por Hermann, que tem como foco a explicação de mudanças em política externa. Influenciada pelo modelo eastoniano de sistema político com *inputs* e *outputs* (EASTON, 1953), a teoria de Hermann identifica agentes primários de mudanças (variáveis independentes) e níveis de mudança (variáveis dependentes). As possibilidades podem ser resumidas no seguinte diagrama:

Figura 3 – Agentes de mudança e graus de mudanças em política externa



Fonte: Hermann (1990, p. 13, tradução livre)

Em outras palavras, as variáveis independentes estariam ligadas às causas de mudanças e continuidades. Hermann considera que essas causas podem estar ligadas a quatro principais agentes:

- a) **Líderes.** Impõem sua visão de mundo aos rumos da política externa. Trata-se, de maneira clara, de o que vem ocorrendo hoje nos Estados Unidos, com o presidente Trump vencendo resistências e impondo uma série de mudanças a partir de suas perspectivas próprias;
- b) **Burocratas.** Hermann faz referências às organizações burocráticas dos países, como os ministérios que compõem o governo. Os servidores desses ministérios podem articular-se de forma a pôr em marcha determinadas políticas. Normalmente, as burocracias têm um papel maior na resistência a mudanças, mas o cenário contrário pode ocorrer em casos eventuais;
- c) **Reestruturação doméstica.** Neste caso, Hermann refere-se aos casos em que há uma mudança na estrutura das forças políticas internas, com o advento de grupos interessados em um redirecionamento da política externa;

- d) **Choques externos.** Esses casos são particularmente comuns. Compreendem as situações em que um elemento novo de origem externa provoca, em determinado governo, mudanças com vistas a se adaptar ao novo cenário.

As variáveis dependentes, por sua vez, seriam as mudanças em política externa, causadas pelo movimento das variáveis independentes. Hermann propõe uma categorização a partir de níveis de intensidade:

- a) **Mudança de programa.** Neste caso, o objetivo da política externa é mantido, mas a estratégia para buscar esse objetivo é alterada. A título de exemplo, nas negociações comerciais, o Brasil sempre buscou a liberalização dos mercados agrícolas. Na década de 2000, esse objetivo passou a ser buscado por meio de articulação com outros países em desenvolvimento (G20 comercial). Nesse caso, portanto, houve mudança de estratégia na busca de um objetivo constante. Trata-se do nível mais básico de mudança. Na teses, farei referência a esse nível de mudanças por meio do termo “ajuste”, que remete a ajuste de estratégia;
- b) **Mudança de objetivo ou de problema.** Neste caso, há uma mudança não só de estratégia, mas também de objetivo. Com o advento da chancelaria de José Serra, por exemplo, em 2016, se anunciou que o Brasil passaria a buscar negociações comerciais bilaterais. Até então, o Brasil não tinha esse objetivo, uma vez que o foco da diplomacia econômica eram as negociações multilaterais, no âmbito da OMC;
- c) **Reorientação internacional.** Esse é o caso mais dramático de mudança, quando um país revê os princípios que norteiam sua inserção no mundo. O caso mais emblemático é o do Japão no pós Segunda Guerra Mundial, passando de inimigo para aliado dos Estados Unidos em um período de tempo extremamente curto. No caso do Brasil, essas reorientações extremas são muito raras. Um exemplo poderia ser a reorientação que ocorre após a redemocratização do país, que marca a substituição de um cenário de isolamento perante regimes internacionais por outro de participação ativa na maioria desses regimes.

Para compreender de maneira efetiva o pensamento de Hermann, serão utilizados, igualmente, outros trabalhos do autor. Recorremos a obras na área de decisões críticas (HERMANN, 2014), de decisões em contextos de crise (HERMANN, 2012), de identificação de tomadores de decisão (HERMANN e HERMANN, 1989) e de diálogo da análise de política

externa com a política comparada (BEASLEY, KAARBO, *et al.*, 2001).

Com relação à política comparada, cabem algumas considerações adicionais. Trata-se de campo da Ciência Política baseado no método comparativo. Trata-se de método que remonta à obra Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva, de John Stuart Mill, publicada no século XIX (MILL, 1984). Nesta obra, Mill elabora dois principais métodos comparativos: o da concordância e o diferença. Segundo Mill (*apud* GONZALEZ, 2008):

Os métodos mais simples e familiares de escolher entre as circunstâncias que precedem ou seguem um fenômeno, aquelas às quais esse fenômeno está realmente ligado por uma lei invariável são dois: um consiste em comparar os diferentes casos em que o fenômeno ocorre; o outro, em comparar casos em que o fenômeno não ocorre. Esses dois métodos podem ser respectivamente denominados o método de concordância e o método de diferença.

Em outros trechos da mesma obra, Mill explica melhor ambos os métodos. O da concordância é possível na seguinte situação: "Se duas ou mais instâncias de um fenômeno sob investigação tem somente uma circunstância em comum, a circunstância [...] é a causa (ou efeito) do dado fenômeno." O da diferença, por sua vez, ocorre em situação inversa: "Se um fenômeno ocorre em uma instância e não em uma outra, e as duas instâncias têm todas as circunstâncias em comum exceto uma, [...] a tal circunstância é o efeito, a causa, ou, necessariamente, parte da causa do fenômeno" (MILL, 1875, p. 454 e 455, tradução livre). Posteriormente, a análise comparativa seria aplicada às ciências sociais por autores como Durkheim e Weber.

Na comparação entre países, o método comparativo tornou-se progressivamente um instrumento importante, o que não significa afirmar que não haja limitações. Lijphart (1974) aponta, como principal problema, a disparidade entre muitas variáveis e "N" pequeno. Em outras palavras, o número de países disponíveis para comparação seria pequeno, e o número de variáveis seria grande, o que impossibilitaria o uso da estatística. No caso desta pesquisa, o problema se agrava, pois o "N" é ainda menor – compreende os três governos comparados –, e o número de variáveis é extenso. Torna-se complicado isolar determinadas variáveis de modo a demonstrar relações de causas.

Apesar dessa limitação, Owen (2010) positiva a utilização do método comparativo em análises de Relações Internacionais. O autor formulou estratégias que envolve a valorização de variáveis de controle, que se mantém constantes ao longo dos períodos analisados. Segundo Amorim Neto (2011, p. 153):

Nos termos do método comparativo moderno, o que Owen propõe é um desenho de pesquisa baseado num cotejo entre os sistemas mais semelhantes, desenho que procura minimizar a variância das variáveis de controle e maximizar a variância das variáveis independentes. No caso específico desse livro, as variáveis de controle são as variáveis sistêmicas. Ou seja, sob o desenho de pesquisa adotado nesta seção, supõe-se que fatores comuns a dois governos brasileiros não são relevantes para explicar uma diferença observada na política externa, devendo-se, então, enfatizar as variáveis que diferem.

Conforme coloca Gonzalez (2008, p. 5), “o método comparativo é o substituto possível e imperfeito para o método experimental nas ciências sociais”. Ainda que nosso trabalho não se baseie nas complexas análises estatísticas sobre as quais Amorim Neto construiu sua obra, buscaremos, de maneira análoga, identificar fatores comuns e distintos entre os governos comparados, de forma a identificar possíveis causas de fenômenos.

Feitas essas considerações sobre o arcabouço teórico de Hermann e sobre o método comparativo, cabe explicar a forma como a pesquisa foi operacionalizada. De maneira similar à feita anteriormente pelo autor (Cornetet, 2014)¹², buscar-se-á desenvolver uma análise empírica, alçando-se mão de indicadores para mensurar as variáveis dependentes e independentes. Dessa forma, fundamentada no método comparativo e na operacionalização de modelos da bibliografia especializada, a pesquisa seguirá os seguintes passos:

- a) Levantamento das variáveis independentes (capítulo 2): buscaremos identificar os agentes de mudanças e continuidades na política externa econômica. Serão analisados perfis de líderes, composição de órgãos burocráticos, contexto político interno e contexto externo;
- b) Levantamento das variáveis dependentes (capítulos 3, 4, 5, 6 e 7): avaliaremos as ações de política externa econômica do Brasil em suas diferentes áreas temáticas de atuação. Será observada a postura do Brasil nos fóruns e nas negociações multilaterais e regionais ligados a comércio, finanças e outros assuntos, constatando possíveis continuidades e mudanças.

Na conclusão, avaliaremos o perfil geral da diplomacia econômica dos governos analisados – Lula, Dilma e Temer –, buscando avaliar o nível de mudança que ocorreu em cada transição, utilizando as categorias propostas por Hermann. Em seguida, buscaremos explicar as

¹² Entre os indicadores utilizados naquele trabalho, que comparou as políticas externas de Dilma e de Lula de maneira geral, destacou-se a quantidade e a distribuição regional de viagens internacionais, além do número de vagas abertas no Instituto Rio Branco e de análise mais qualitativa das iniciativas em cada período.

causas das diferentes mudanças, alçando mão aos métodos da diferença e da semelhança¹³. Também faremos considerações recomendatórias, buscando avaliar o êxito das diferentes ações empreendidas, com vistas a subsidiar políticas públicas futuras.

¹³ Idealizados por John Stuart Mill (1875).

2 CONDICIONANTES DA DIPLOMACIA ECONÔMICA

Tendo por fundamento as obras de Relações Internacionais e de Política Externa Brasileira e alçando mão de modelos de Análise de Política Externa, procederemos com a análise da diplomacia econômica dos governos de Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer, começando pela análise dos condicionantes das políticas adotadas. Neste capítulo, vamos contemplar as variáveis independentes indicadas pelo modelo de Hermann: perfis de líderes, composição de órgãos burocráticos, contexto político interno e contexto externo. Paralelamente, exploraremos melhor a teoria do autor, ao desenvolver suas definições relativas a cada um desses grupos de condicionantes.

2.1 Líderes

Nesta seção, vamos buscar comparar diferentes aspectos das três personalidades políticas analisadas, identificando em que ponto suas visões são semelhantes e distintas. Segundo Hermann (1990, p. 11, tradução livre):

A mudança oriunda de líder resulta dos esforços determinados de um formulador de políticas impositivo, frequentemente o chefe de governo, que impõe suas visões pessoais sobre os redirecionamentos básicos necessários na política externa. O líder deve ter a convicção, o poder e a energia para compelir seu governo a mudar de curso. A decisão de Anwar Sadat de buscar um acordo de paz com Israel depois da guerra de 1973 ilustra essa fonte de mudanças.

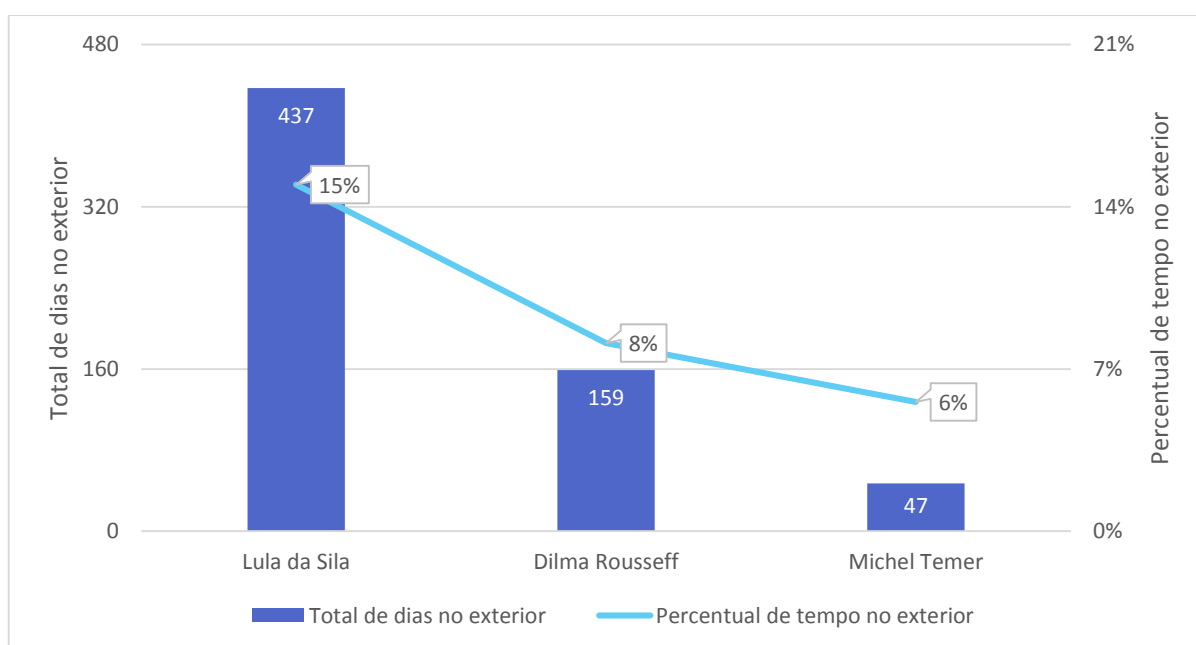
Tendo em vista a limitação de espaço disponível para a tese e as limitações de conhecimento na área de Relações Internacionais para que se realize uma análise psicológica mais acurada, vamos nos ater a observações de cunho mais genérico, que lançam alguns *insights* sobre o tema da pesquisa, podendo eventualmente dar base a trabalhos futuros de maior aprofundamento.

Antes de contemplar cada líder individualmente, no entanto, podemos dedicar um espaço a análise dos números de viagens internacionais realizadas por eles. Segundo a literatura afeta ao tema da diplomacia presidencial, os números de viagens podem ser indicador importante da prioridade que a política externa representa a um determinado líder. Também pode ser possível observar as diferentes estratégias em termos de regiões do globo priorizadas.

Uma primeira dificuldade que precisa ser enfrentada diz respeito aos períodos distintos

que cada governante ficou no poder¹⁴. Podemos afirmar, por exemplo, que Lula passou 437 dias no exterior; Dilma, 159; e Temer, 44. A informação mais relevante, em termos de diplomacia presidencial, no entanto, é de tempo no exterior como fração do tempo total no poder. Sob essa análise, temos um quadro distinto: Lula dedicou 15% de seu tempo no poder a viagens internacionais; Dilma, 8%; Temer, 6% (Gráfico 4). Um dos principais fatores a explicar esses percentuais é o nível de instabilidade no âmbito doméstico, uma vez que a necessidade de resolver questões internas retém os mandatários em Brasília¹⁵. De qualquer forma, se pode afirmar que, em casos de percentual mais baixo, a atenção dada ao âmbito interno, comparada à atenção dada ao âmbito internacional, foi relativamente maior.

Gráfico 4 – Viagens internacionais em total de dias e em percentual do mandato



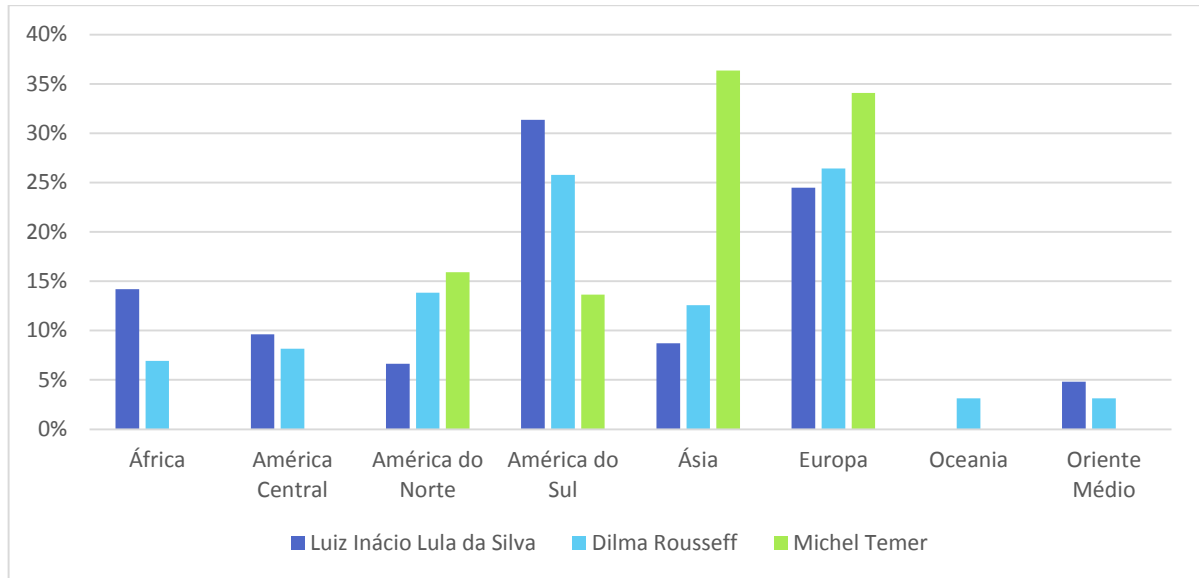
Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da pesquisa.

Outra análise que pode ser feita diz respeito às regiões visitadas em termos de percentual do tempo total no exterior. Percebe-se a atenção maior de Lula à África e à América do Sul. Percebe-se, ademais, a grande atenção de Temer à Ásia. Em pouco mais de dois anos, viajou a China, Índia e Japão em 2016 – para reunião do G20, encontro dos BRICS e visita de Estado ao Japão respectivamente – e para a China em 2017 – para encontros bilaterais e do BRICS.

¹⁴ No caso do governo em curso, utilizamos a data de 10 de julho de 2018 para fins de cálculo de percentuais. A opção de utilizar a data de término previsto de mandato (31 de dezembro de 2018) distorceria os achados, uma vez que novas viagens internacionais podem ser feitas do atual momento até o fim do ano.

¹⁵ A título de exemplo, a necessidade de lidar com instabilidades internas justificou cancelamentos das viagens da presidente Dilma Rousseff ao Japão em 2013, em meio às manifestações das “Jornadas de Junho”, e em 2015, em meio a votações importantes no Congresso (CHAGAS e LOURENÇO, 2015)

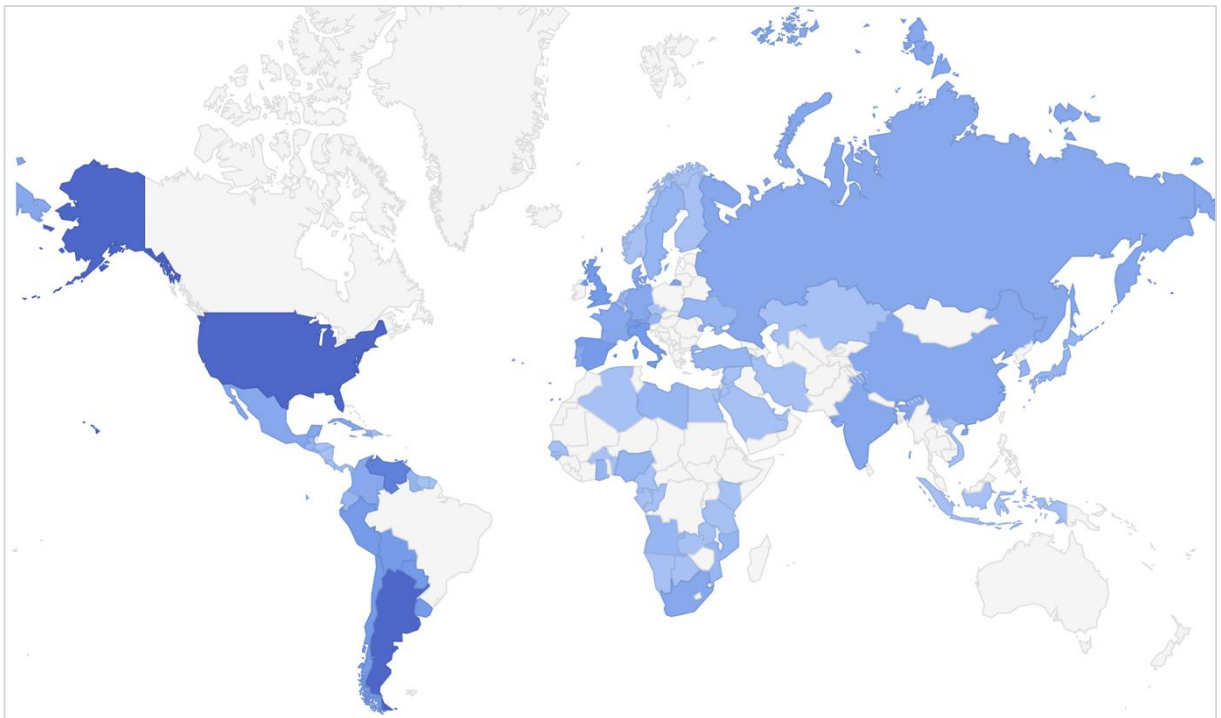
Gráfico 5 – Percentual do tempo no exterior dedicado a cada região



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da pesquisa.

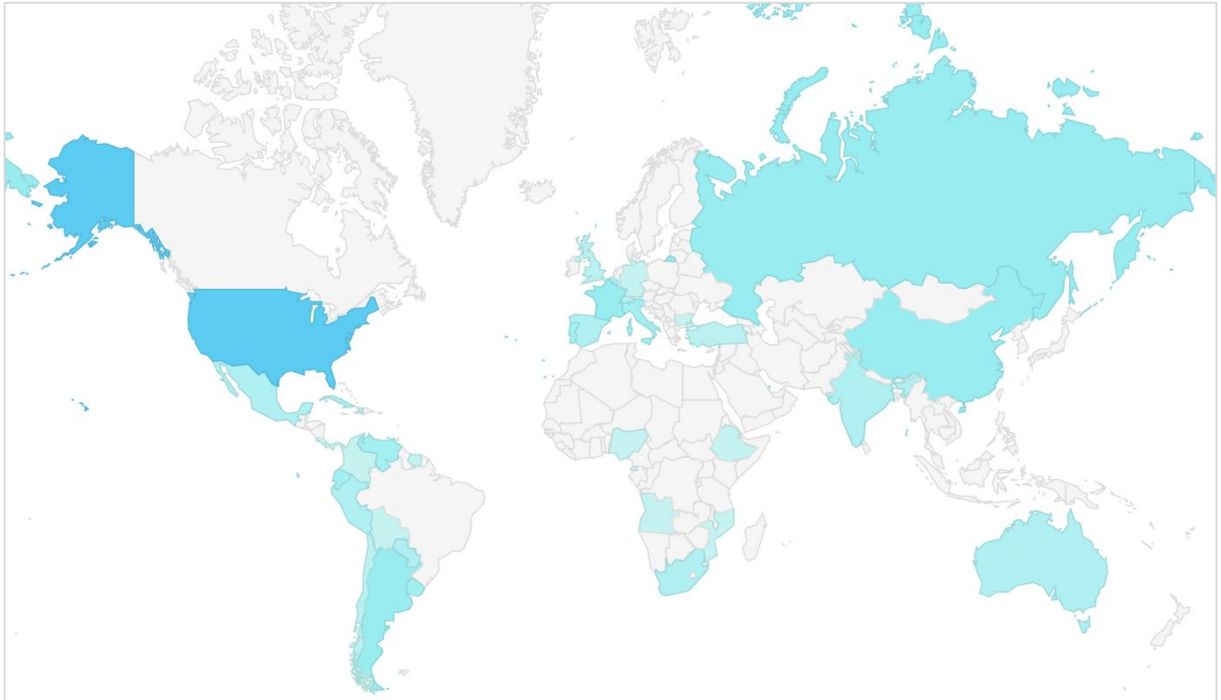
Se quisermos analisar os destinos escolhidos a nível de país, pode ser mais interessante a análise de mapas (Mapa 1, Mapa 2 e Mapa 3). Percebe-se o número maior de países visitados por Lula, em decorrência do maior tempo hábil (8 anos de governo).

Mapa 1 – Visitas de Lula da Silva – intensidade da cor indica número de dias



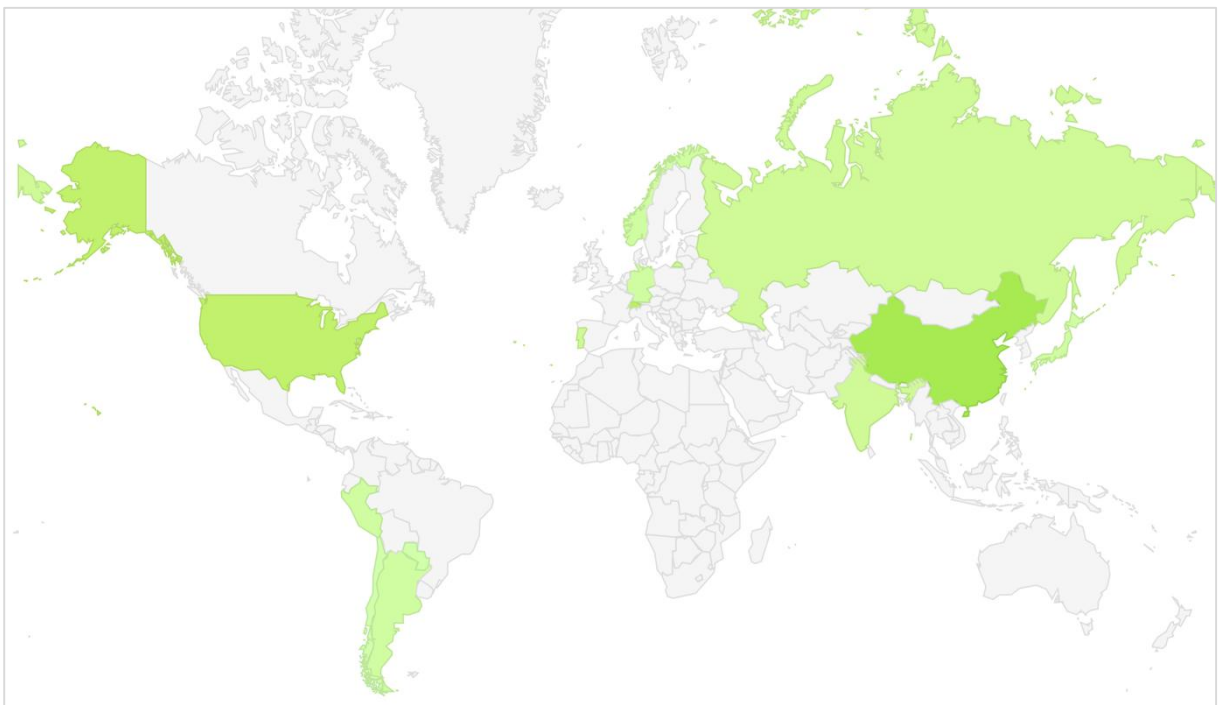
Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da pesquisa.

Mapa 2 – Visitas de Dilma Rousseff – intensidade da cor indica número de dias



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da pesquisa.

Mapa 3 – Visitas de Michel Temer – intensidade da cor indica número de dias



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da pesquisa.

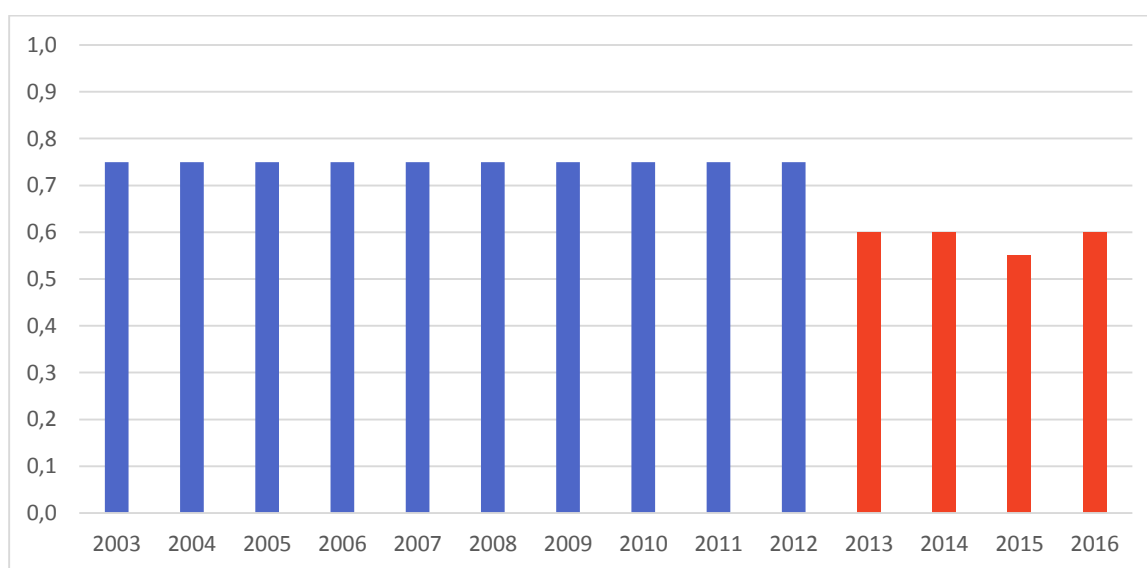
Essas análises de viagens podem permitir uma série de observações a respeito de política externa em geral. Irei abster-me de entrar nessa seara, uma vez que o foco da tese é a diplomacia econômica. Espero que as informações aqui dispostas embasem outras pesquisas com diferente

enfoque.

2.1.1 Lula da Silva: liderança compartilhada com policy makers

Seguindo a ordem cronológica, comecemos pelo governo de Lula da Silva. Dos três presidentes analisados, trata-se do que contou com mais poder para impor suas visões, porquanto a maior estabilidade política e econômica garantiu ao presidente maior margem de manobra. A atmosfera mais tranquila durante o governo de Lula reflete-se no índice de Estabilidade Política e Ausência de Violência da Economist Intelligence Unit (EIU), que leva em consideração os seguintes fatores: transferências ordeiras de poder; presença de conflito armado; manifestações violentas; inquietação social; e tensões internacionais / ameaça terrorista. No caso do Brasil, o índice cai cerca de 20% de 2012 para 2013, e permanece no patamar mais baixo a partir de então:

Gráfico 6 – Índice de Estabilidade Política e Ausência de Violência



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de EIU (2017).

Dessa forma, Lula contava com mais margem de manobra para impor mudanças de rumos, de modo que poderia fazer valer sua visão acerca das relações internacionais. Quando analisamos o período de Lula, no entanto, verificamos que as mudanças oriundas de um “formulador de políticas impositivo [...] que impõe suas visões pessoais sobre os redirecionamentos básicos necessários na política externa” dizem respeito menos a Lula e mais

a três figuras importantes de seu governo: Celso Amorim¹⁶ – chanceler de 2003 a 2010 –, Samuel Pinheiro Guimarães – Secretário-Geral das Relações Exteriores de 2003 a 2009 – e Marco Aurélio Garcia¹⁷ – assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais durante os governos de Lula e Dilma. De fato, ainda que Lula tivesse visões próprias relativas à política externa, essas eram muito influenciadas pelas opiniões destes três formuladores de políticas, que se encaixam na definição de “líderes” proposta por Hermann.

A perspectiva de Celso Amorim é de que o Brasil tem de exercer um papel ativo na política internacional. Não se envolver nas principais agendas internacionais seria, nesse sentido, uma escolha política, e não uma circunstância imposta pela limitação de recursos do país. O chanceler de Lula defendia uma série de princípios – não indiferença; Cooperação Sul-Sul; multilateralismo de reciprocidade. Esses princípios tinham como consequência uma profusão de iniciativas de maior e menor êxito – expansão do MRE e da rede diplomática; novos foros de integração regional (UNASUL, CALC); parcerias estratégicas com emergentes (IBAS, BRICS, ASA, ASPA); ativismo na ONU (MINUSTAH, campanha de reforma do CSNU); engajamento no Oriente Médio (Conferência de Annapolis, Declaração de Teerã).

No âmbito da economia, Amorim entendia ser necessária “uma nova arquitetura financeira internacional, na qual a participação dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões reflita o seu peso crescente” (AMORIM, 2008). Logrou, dessa forma, convencer o presidente Lula a embarcar em seu plano de reforma das instituições de Bretton Woods, plano que conseguiu êxito parcial. Lula também foi convencido pelas convicções de Amorim relativas à Rodada Doha – que tiveram reflexo na criação do G20 comercial (2003) – e relativas à arquitetura financeira internacional – que tiveram reflexo na elevação do G20 financeiro a nível presidencial (2009).

As posições de Samuel Pinheiro Guimarães (SPG) são semelhantes às de Amorim. Miriam Saraiva considera ambos como principais exemplos da corrente “autonomista” da diplomacia brasileira, ligada à linha econômica desenvolvimentista. Segundo a autora:

¹⁶ Santista, Celso Amorim é doutor em ciência política pela London School of Economics. Na juventude, foi assistente de direção dos primeiros filmes do Cinema Novo. Em 1979, foi nomeado diretor-geral da Embrafilme, no governo de Figueiredo. Foi demitido em função do filme "Pra Frente, Brasil", de Roberto Farias, que retratava a tortura no regime militar. Foi promovido a Embaixador em 1989. Ocupou o MRE durante o governo Itamar Franco (1992-1994), e exerceu outras funções importantes no Ministério, como Secretário-Geral e Embaixador do Brasil junto às Nações Unidas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

¹⁷ “Gaúcho, nos anos 60 foi vice-presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE) e vereador em Porto Alegre. Entre 1970 e 1979, esteve exilado no Chile e na França. Após a anistia, voltou para o Brasil e foi um dos fundadores do PT. [...] Coordenou os programas de governos de Lula nas eleições de 1994, 1998 e 2006 e os programas de Dilma na eleição de 2010” (VALOR, 2017).

[Os autonomistas] dão maior destaque para as crenças sobre autonomia, o universalismo e, acima de tudo, o fortalecimento da presença brasileira na política internacional. A corrente autonomista ascendeu aos cargos de destaque dentro da diplomacia brasileira e consolidou-se como grupo com o mandato de Lula nas figuras do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Seu primeiro traço – e mais marcante – é a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional (SARAIVA, 2010, p. 48).

Marco Aurélio Garcia (MAG), por sua vez, não era diplomata, mas tinha visões semelhantes às de Amorim e de SPG. O assessor especial de Lula e de Dilma também propugnava uma aproximação a países em desenvolvimento e uma postura agressiva de reforma da ordem internacional, sempre considerando que o Brasil teria papel privilegiado a exercer nesse processo. Talvez a principal diferença de MAG para Amorim tenha relação ao fato de que este compunha o quadro do Itamaraty, conhecendo a realidade do Ministério e dos diplomatas. A visão de MAG, portanto, poderia por vezes ser ainda mais disruptiva que a de Amorim, já que não sofria influência dos princípios muitas vezes consolidados da chancelaria.

Cabe registrar que alguns autores consideram mais limitada a participação de Garcia na formulação da política externa nacional. Segundo a visão de Lessa, o governo de Lula teria delegado poder ao Itamaraty de forma considerável, enquanto o papel exercido por Garcia seria mais acessório. Apesar de dissonante dentro do *mainstream* de análises sobre a política externa de Lula, a análise de Lessa propõe argumentos consistentes. Nas palavras do autor:

As relações entre o Itamaraty (então com um comando curiosamente repartido entre o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães, o qual fazia as vezes de ideólogo da política externa) e a Presidência da República (que passou a ter em sua assessoria diplomática o professor Marco Aurélio Garcia, que é do quadro histórico do PT e há muito identificado com temas internacionais, tendo ocupado, inclusive, a Secretaria de Relações Internacionais do partido) foram objeto da mais viva curiosidade de observadores, diplomatas estrangeiros e analistas internacionais. Via-se no comando da política externa, que aparentava ser bicéfalo, uma tendência ao enfraquecimento do Itamaraty e de relativização das suas capacidades históricas, mas isso efetivamente não aconteceu. As percepções dos observadores, aparentemente, exageravam nas suas conclusões, e o que se viu na prática foi uma bem-sucedida divisão de trabalho: à assessoria diplomática da Presidência da República coube o aconselhamento do mandatário, claramente, e também o que poderia ser denominado manejo das “alegorias do PT”, ou seja, a parte festiva dos movimentos políticos e sociais, as convergências com o Foro de São Paulo, a movimentação de Garcia como embaixador especial em casos francamente secundários na estratégia geral da política externa, mas caros à militância tradicional. Garcia e a sua assessoria diplomática, portanto, aparentemente, funcionaram como a reserva de consciência do partido no tocante à política externa, mas tiveram pouca ou nenhuma influência no desenvolvimento dos dossiês de substância e na definição e na implementação dos movimentos táticos da estratégia da política externa, que permaneceram sendo tocados invariavelmente, como sempre foram, pelo Itamaraty (LESSA, 2017, p. 16-17).

Independentemente do peso específico desempenhado por Garcia, podemos identificar

algumas características da liderança na política externa de Lula. O perfil flexível do presidente permitiu o compartilhamento da liderança com figuras de sua confiança, cuja atuação propositiva e proativa rendeu à política externa ativismo. Mesmo autores mais críticos, que avaliam ter havido erros de estratégia no período, reconhecem que a diplomacia de Lula foi caracterizada por dinamismo, o que em parte decorreu da configuração particular do processo interno de tomada de decisão.

2.1.2 Dilma Rousseff: centralização e perfil mais discreto

Em que pese a permanência de Celso Amorim e de MAG em seu governo – respectivamente, como Ministro da Defesa e Assessor Especial –, entende-se que a presidente Dilma exercia perfil de gestão mais centralizada. Contava com visões pessoais bem desenvolvidas, fundamentadas em sua experiência pregressa na política e na academia. Prando (2016) define a personalidade de Dilma como “mais afeita à centralização e com pouco apreço ao diálogo e negociação política miúda”. Nas palavras de Saraiva (2014, p. 26-27):

Desde o início de seu governo, a Presidente Dilma Rousseff manteve o grupo dos autonomistas em postos-chave no Itamaraty. A assessoria da Presidência em assuntos internacionais de um importante líder do Partido dos Trabalhadores – Marco Aurélio Garcia – também foi mantida. O primeiro chanceler, Antonio Patriota, terminou o governo de Lula como secretário-geral do Itamaraty. Na passagem do mandato parecia, então, que não haveria mudanças no processo decisório. Mas desde muito cedo as diferenças começaram a se fazer sentir, ampliando-se no decorrer do mandato.

Entende-se, portanto, que Dilma era menos influenciada por terceiros que Lula. No caso da diplomacia, essa dinâmica foi agravada por um particular desalinhamento entre a presidente e a instituição do Itamaraty. Deixou de se verificar o processo de tomada de decisão característico do governo de Lula, com delegação substantiva de competências para os gabinetes do Ministro e do Secretário-Geral das Relações Exteriores. Assim, quando consideramos a categoria de Hermann de mudanças oriundas de posições de líderes, é mais interessante, no período de Dilma, focar em sua liderança pessoal.

A dinâmica de centralização foi verificada ainda mais fortemente na área econômica, tema desta tese, porquanto a presidente era economista e contava com princípios fundamentados em sua área de formação. As convicções de Dilma relativas à economia têm base em sua formação acadêmica na área. Dilma realizou o curso de Graduação em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) de 1974 a 1977. Em 1978 e em 1998, iniciou cursos de mestrado e de doutorado na Universidade Estadual de Campinas

(UNICAMP), ambos interrompidos antes de sua conclusão. Durante a maior parte das décadas de 1970, 1980 e 1990, foi servidora da Fundação de Economia e Estatística (FEE), entidade vinculada ao governo do Rio Grande do Sul, e desenvolveu ampla obra sobretudo sobre política energética, sobre o sistema financeiro e sobre política monetária (ROUSSEFF, 2018).

Fica patente, portanto, que Dilma contava com formação que lhe dava segurança para tomar decisões na área da política econômica. As ideias de Dilma a respeito da economia alinham-se ao estruturalismo cepalino, adaptação de concepções keynesianas à realidade latino-americana. Esta linha desenvolvimentista de pensamento encontra grande respaldo na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), onde a presidente Dilma estudou. Uma das expoentes deste pensamento é Maria da Conceição Tavares, ex-professora de Dilma, considerada pela presidente como uma de suas maiores influências.

No âmbito político, as análises destacam a dificuldade enfrentada por Rousseff no manejo do projeto ambicioso que legou de seu antecessor. A política externa de Lula e de Amorim fora fortemente baseada na exploração da imagem internacional do presidente e exigia uma capacidade notável de construção de consensos tanto no plano interno quanto no plano internacional. Qualquer governo que sucedesse o de Lula teria de enfrentar o desafio de sustentar esse projeto de grandes ambições e custos. Em alguns aspectos, o governo de Rousseff não esteve à altura do desafio. Nas palavras de Lessa (LESSA, 2017, p. 19):

Além das condições internacionais cambiantes, seguramente o maior problema da transição da estratégia de política externa da primeira para a segunda fase do ciclo do PT no poder parece se resumir ao fato de que, como diriam os seus críticos, Rousseff não é Lula da Silva. Com isso se quer dizer que o projeto de política externa, além de ser dependente de boas condições internacionais, era também baseado nas múltiplas capacidades e na habilidade do próprio Lula de se posicionar como um árbitro das escolhas internacionais do seu governo, e de pôr para funcionar os mecanismos do Estado capazes de captar as demandas sociais e de impulsionar a sua movimentação. Essas habilidades não são natas, por certo, podem ser emuladas e imitadas. Isso não aconteceu com Rousseff. A sucessora de Lula da Silva certamente não tem o carisma do seu mentor, tampouco a sua figura inspirou interesse internacional a ponto de credenciá-la como um personagem crível da sua própria diplomacia presidencial.

Cabe registrar que outras análises não atribuem o êxito menor da política externa de Dilma tão grandemente a características e supostas inabilidades da presidente. Reis da Silva (2018) identifica, entre as causas dos resultados mais modestos da diplomacia nacional, aspectos da conjuntura interna e internacional. A matriz de inserção internacional do governo de Lula seria mantida, uma vez que seus principais fundamentos foram guardados: multilateralismo, crítica a assimetrias internacionais, parcerias estratégicas com gama diversa de países e ênfase em uma agenda social. Nas palavras do autor:

É inegável que a política externa do governo Dilma tem escopo e resultados bem mais modestos que do governo Lula. Mas também é inegável que existem causas estruturais e conjunturais que ajudam explicar esta situação. O “retraimento” da política externa brasileira, sob Dilma, tem como fundamentos: a) certo esgotamento do “ativismo diplomático” brasileiro desenvolvido na Era Lula; b) crise ou paralisia das negociações multilaterais (OMC e ONU); c) dificuldades econômicas em manter a cooperação Sul-Sul em patamar elevado; d) crise interna brasileira, tanto de ordem econômica como política; e) reflexos da primavera árabe, que alterou o jogo de forças na região e bloqueou algumas iniciativas para Oriente Médio e Norte da África; f) mudança contextual da América do Sul, fragilizando a integração (SILVA, 2018, p. 11-12).

Fica evidente, em suma, que diversos fatores concorreram para limitar o alcance de nossa diplomacia, o que dificulta isolar o papel desempenhado por Rousseff nesse processo. Reis reconhece, no entanto, aspectos do perfil de administração da presidente que teriam efeitos na condução da diplomacia. Segundo o autor:

[Dilma] utilizou um perfil mais discreto, evidenciado, principalmente, no menor número de viagens internacionais, em comparação com o mesmo período do governo Lula. Utilizando menos os recursos da diplomacia presidencial, Dilma delegou para os assessores mais diretos e para o corpo diplomático a condução da política externa. Entretanto, ao utilizar para a diplomacia o mesmo modelo de gestão “de resultados” utilizado para o conjunto do governo, Dilma mantinha o controle das diretrizes da inserção internacional do país (SILVA, 2018, p. 16).

Aponta-se, portanto, contradição: a delegação da política externa a assessores, sem abrir mão do controle de diretrizes. Na perspectiva de outros atores, essa contradição daria margem a baixo dinamismo no processo de tomada de decisão em política externa. Esse é o entendimento de Saraiva, que coloca que “no processo decisório o papel de *agenda setting*, que poderia ser da Presidência ou do Itamaraty, não ficou com nenhum dos dois” (SARAIVA, 2014, p. 34).

Em suma, com relação ao papel da liderança na formulação da política externa de Dilma, há duas perspectivas possíveis: a primeira é a de que os aspectos ligados ao perfil gerencial da presidente concorreram para atravancar a atuação internacional do Estado brasileiro; a segunda é de que o peso desses aspectos pessoais seria pouco relevante frente à monta dos desafios que se impunham na conjuntura interna e internacional, de modo que as reivindicações da primeira linha não poderiam ser comprovadas.

2.1.3 Michel Temer: espaço para os chanceleres José Serra e Aloysio Nunes

Quando analisamos o fator de mudanças oriundas de líderes no governo de Temer, cabe considerar a personalidade de outros “formuladores de políticas impositivos [...] que impõem

suas visões pessoais sobre os redirecionamentos básicos necessários na política externa”. Nesse período, além das visões pessoais do presidente, tem peso decisivo as visões de seus dois chanceleres: José Serra e Aloysio Nunes, aos quais foi estendido grau importante de autonomia.

A formação de Temer foi distinta daquela de Lula e de Dilma. Sua carreira acadêmica foi na área do Direito, com graduação na USP e doutorado na PUC-SP. Sua carreira acadêmica alçou-o à posição de constitucionalista respeitado no Brasil. Diferentemente de Lula e Dilma, não se envolve na luta contra a ditadura militar, mas participa da Constituinte como deputado eleito do PMDB. Desenvolve grande influência na Câmara dos Deputados, cuja presidência ocupa em 1997, 1999 e 2009. Em 2001, é eleito presidente do PMDB.

Assim, se Dilma tem perfil mais centralizador e posições arraigadas na área da economia, Temer tem perfil de diálogo, disposto a negociar, que explica sua ascensão no âmbito do Parlamento. Suas visões pessoais mais sólidas, ademais, são relativas ao direito, e não à economia, como é o caso de Dilma, de modo que faz sentido supor que Temer terceirize mais a tomada de decisão no âmbito da política externa econômica.

Com relação aos chanceleres de Temer, José Serra e Aloysio Nunes, é preciso destacar, de início, que são ministros políticos. O Itamaraty não era liderado por um não diplomata desde a chancelaria de Celso Lafer (2001-2002). Considera-se, em geral, que os chanceleres contam com autonomia proporcional à sua influência sobre o Presidente da República. Nos casos em que o chanceler é político, essa influência, em geral, é um pouco maior do que nos casos em que o chanceler é diplomata – com exceções notáveis, como foi o caso do Embaixador Celso Amorim.

As trajetórias de Serra e de Aloysio guardam muitas semelhanças. Ambos iniciaram suas carreiras políticas no movimento estudantil paulista e ambos lutaram pela redemocratização do país de 1964 a 1985. Com a ascensão da Nova República, ambos migraram da esquerda ao centro do espectro político, vinculando-se ao PSDB. Aloysio foi o braço direito de Serra na Prefeitura de São Paulo (2005-2006) e no governo do estado (2007-2010). Tornaram-se críticos dos governos do PT, sobretudo no que diz respeito à relação com a Venezuela chavista (CPDOC, 2001; VALOR, 2017).

Em termos de política externa econômica, sustentam posições mais liberais. Uma inserção exitosa do Brasil nas cadeias globais de valor, segundo essa visão, dependeria de desenvolvimento de competitividade entre os produtores brasileiros, competitividade que seria incentivada por uma exposição maior ao comércio internacional. A intervenção do Estado, além de agravar a situação fiscal do governo, não produziria resultados de longo prazo. Em seu discurso de posse, Serra anunciou algumas diretrizes no âmbito de política externa econômica,

as quais seriam mantidas na chancelaria de Aloysio. Vale lembrar que, segundo Serra, Temer teria revisado e aprovado as diretrizes em tela. São elas:

Tabela 1 – Segmentos relacionados à economia do Delineamento da Nova Política Externa Brasileira proposto por José Serra

Nº	Teor (SERRA, 2016)	Resumo
5ª	O Brasil não mais restringirá sua liberdade e latitude de iniciativa por uma adesão exclusiva e paralisadora aos esforços multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, como aconteceu desde a década passada, em detrimento dos interesses do país. Não há dúvida de que as negociações multilaterais da OMC são as únicas que poderiam efetivamente corrigir as distorções sistêmicas relevantes, como as que afetam o comércio de produtos agrícolas. Mas essas negociações, infelizmente, não vêm prosperando com a celeridade e a relevância necessárias, e o Brasil, agarrado com exclusividade a elas, manteve-se à margem da multiplicação de acordos bilaterais de livre comércio.	<ul style="list-style-type: none"> • Tema: comércio • Menos ênfase na OMC e no multilateralismo • Mais ênfase em acordos bilaterais
6ª	Por isso mesmo, daremos início, junto com o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, com a cobertura da CAMEX e em intensa consulta com diferentes setores produtivos, a um acelerado processo de negociações comerciais, para abrir mercados para as nossas exportações e criar empregos para os nossos trabalhadores, utilizando pragmaticamente a vantagem do acesso ao nosso grande mercado interno como instrumento de obtenção de concessões negociadas na base da reciprocidade equilibrada.	<ul style="list-style-type: none"> • Tema: comércio • Acelerar negociações comerciais
7ª	Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o MERCOSUL, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacífico. [...] Em relação ao México, será prioritário aproveitar plenamente o enorme potencial de complementaridade existente entre nossas economias e hoje das nossas visões internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> • Tema: América Latina • Restaurar a vocação econômica do MERCOSUL, aperfeiçoando o livre-comércio intrabloco • Aproximação com a Aliança do pacífico • Aproximação com o México
8ª	Vamos ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, como a Europa, os Estados Unidos e o Japão. A troca de ofertas entre o	<ul style="list-style-type: none"> • Tema: parceiros

	MERCOSUL e a União Europeia será o ponto de partida para avançar na conclusão de um acordo comercial que promova maior expansão de comércio e de investimentos recíprocos [...]. Com os Estados Unidos, nós confiamos em soluções práticas de curto prazo para a remoção de barreiras não-tarifárias, que são, no mundo de hoje, as essenciais.	<p>extrarregionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Concluir acordo MERCOSUL-União Europeia • Negociar redução de barreiras não tarifárias com os EUA
10 ^a	É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado. É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade.	<ul style="list-style-type: none"> • Investir no aumento da competitividade e da produtividade

Fonte: elaborado pelo autor com base no discurso de José Serra (2016).

Podemos tecer algumas considerações relativas às diretrizes enunciadas por Serra. Em primeiro lugar, tendo em vista que elas foram apresentadas no dia 18 de maio de 2016, apenas seis dias após Temer assumir interinamente a Presidência da República, há de se levar em conta a atmosfera política que contextualiza o discurso. Havia uma tentativa patente de se marcar uma diferença com relação ao governo anterior, de modo que a linguagem é marcada, em alguns pontos, por um tom revisionista que poderia ser relativizado. Algumas das propostas apresentadas representam continuidade com relação à chancelaria de Mauro Vieira, durante o qual já avançavam, por exemplo, as negociações com a União Europeia e com a Aliança do Pacífico.

Feita essa ressalva, podemos observar algumas mudanças importantes na visão de Serra – a qual, como argumentamos, guarda semelhanças com as de Aloysio. Os *inputs* de líderes, no processo de tomada de decisão do governo de Temer, serão mais orientados pelo princípio do livre comércio, ainda que se exija deixar de priorizar as negociações da Rodada Doha, algo que não fora aventado nas administrações do PT. Outra mudança marcante tem relação com a integração regional, cuja dimensão econômica retoma sua centralidade.

Sob uma perspectiva mais macro, alguns autores identificam, na mudança de Dilma para Temer, mudanças mais estruturais. Reis da Silva sugere que pode estar em andamento uma reorientação externa incisiva. Segundo o autor:

A destituição da presidente Dilma constitui um marco para a finalização da matriz de inserção regional iniciada desde o Governo Lula (2003-2010). A crise internacional, a crise política e econômica interna, as limitações da inserção de uma potência emergente periférica, bem como a inflexão política na América do Sul podem ser apontados como fatores, ou variáveis, essenciais para compreender as transformações da política externa brasileira (SILVA, 2018, p. 17).

Como o próprio autor reconhece, no entanto, “as indefinições da política brasileira atual não permitem afirmar plenamente que a matriz [estabelecida na década de 2000] se esgotou plenamente”. Com o avançar do tempo, teremos um distanciamento histórico mais confortável para analisar o atual governo sem risco de incorrer em avaliações afoitas.

Por ora, pode-se afirmar que, no âmbito das lideranças, a diplomacia passou por algumas transformações. O governo de Temer foi mais exitoso no fortalecimento do Itamaraty, cujas lideranças recuperaram parte de sua centralidade no processo de tomada de decisão. Nesse aspecto, se assemelha ao governo de Lula. Por outro lado, os formuladores de política externa, no atual governo, guardam visões pessoais mais alinhadas com a linha definida por Saraiva como a dos “institucionalistas pragmáticos” (SARAIVA, 2010). Nesse aspecto, o governo de Temer se assemelha mais aos de Fernando Henrique Cardoso.

2.2 Burocracia

Neste subcapítulo, vamos analisar o papel do Itamaraty e de outras burocracias atuantes na formulação da política externa econômica brasileira, demonstrando as formas de transformação e de conservação que elas exercem. Normalmente, a tendência dessas estruturas organizacionais é a de resistir a mudanças, constituindo um fator de continuidade. Nas palavras de Hermann (1990, p. 8, tradução livre):

Podemos inferir que mudanças em políticas externas estabelecidas normalmente enfrentarão resistência de diversos elementos estruturais do governo, e, quanto maior for a mudança, maior será a resistência. [...] Superar resistências organizacionais requer a presença de indivíduos chave com o conhecimento e a habilidade para contornar constrangimentos organizacionais normais.

Em alguns casos raros, no entanto, iniciativas de mudanças podem surgir no âmbito das organizações burocráticas. Essa dinâmica pode ocorrer quando um grupo de servidores favoráveis à uma determinada mudança tem condições de se articular e de fazer que sua voz seja ouvida no âmbito mais elevado dos formuladores de política. Segundo Hermann (1990, p. 11-12, tradução livre):

Articulações burocráticas como agentes de mudanças podem parecer uma contradição frente ao que foi descrito como a resistência burocrática organizacional a grandes redirecionamentos de políticas. A sugestão não é de que o governo inteiro se convença da necessidade de mudança, mas de que um grupo dentro do governo passe a defender o redirecionamento. Esse grupo pode estar posicionado em uma agência ou disperso em diferentes organizações, mas com meios de interação regular. Para ser efetivo, o grupo tem de ser suficientemente bem posicionado a ponto de ter acesso a funcionários de alto escalão.

Para analisar as forças no âmbito organizacional-burocrático do governo brasileiro, pensamos, inicialmente, em mapear os cargos mais bem posicionados em termos de formulação da política externa econômica. Além das lideranças de alguns ministérios, apontadas pelo Presidente da República, realizamos levantamento interno a cada órgão, apurando cargos que estariam ligados de forma direta à diplomacia econômica. Destacamos posições de interesse¹⁸:

Tabela 2 – Atores da política externa econômica

<i>Cargo</i>	<i>Órgão</i>	<i>Indicado por</i>
Ministro Chefe da Casa Civil	Casa Civil	PR
Ministro das Relações Exteriores	MRE	PR
Ministro da Fazenda	Fazenda	PR
Ministro de Estado da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	MDIC	PR
Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	MPDG	PR
Presidente do Banco do Brasil	BCB	PR
Secretário-Geral das Relações Exteriores (SG)	MRE	Ministro
Secretário de Assuntos Internacionais (SAIN)	Fazenda	Ministro
Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (SRI)	MAPA	Ministro
Chefe da Assessoria Internacional (ASINT)	MDIC	Ministro
Secretário de Assuntos Internacionais (SEAIN)	MPDG	Ministro
Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (DIREX)	BCB	Ministro
Presidente da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos	Apex Brasil	PR
Subsecretário-geral de Assuntos Econômicos e Financeiros	MRE	Ministro

Fonte: dados da pesquisa.

Percebemos alternância entre os ocupantes dos quadros ao longo dos últimos governos. Essa alternância pode ser explicada pela competência técnica dos envolvidos, que justifica sua permanência na administração ao longo de diferentes governos.

Tendo em vista, no entanto, que esses cargos são ocupados por nomes indicados ou pelo Presidente da República ou por Ministro de Estado apontado pelo Presidente (terceira coluna

¹⁸ Ministérios ordenados segundo a lista de precedência do governo brasileiro.

da Tabela 2), pode-se argumentar que, em última instância, acabam refletindo as visões dos níveis hierárquicos superiores, de modo que caberia seu enquadramento na categoria “líderes” de Hermann mais do que na categoria “burocracia”. De todo modo, seriam interessantes trabalhos que aprofundem esse mapeamento de formuladores da política externa econômica. Um levantamento mais amplo poderia incluir, igualmente, atores de entidades influentes do setor produtivo, como é o caso da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), que contam respectivamente com Diretoria de Relações Institucionais e Superintendência de Relações Internacionais.

O exemplo de atuação das burocracias, no âmbito da política externa, fica mais claro quando nos debruçamos sobre os quadros concursados das carreiras, os quais não têm uma relação de subordinação tão direta aos líderes. A subordinação, nesses casos, é formal, seguindo hierarquia prevista na Constituição Federal, mas há margem para divergência no cotidiano da implementação das políticas. Os casos em que a divergência vem a público são os mais chamativos, mas as divergências mais relevantes são mais discretas. Os servidores têm como missão implementar as políticas públicas – além de, muitas vezes, defender as opções politicamente adotadas. Com o tempo, há uma tendência de internalização das posições que inicialmente defenderam por ofício, de modo que os redirecionamentos de políticas deparam-se com alguma resistência inicial.

No caso da política externa econômica, essa resistência pode explicar parte da continuidade ao longo dos diferentes governos, além de suavização dos eventuais redirecionamentos adotados. Há casos, no entanto, em que as mudanças oriundas de outras fontes sobrepujam a resistência burocrática – a qual, naturalmente, não dispõe de qualquer prerrogativa de veto.

2.3 Contexto interno

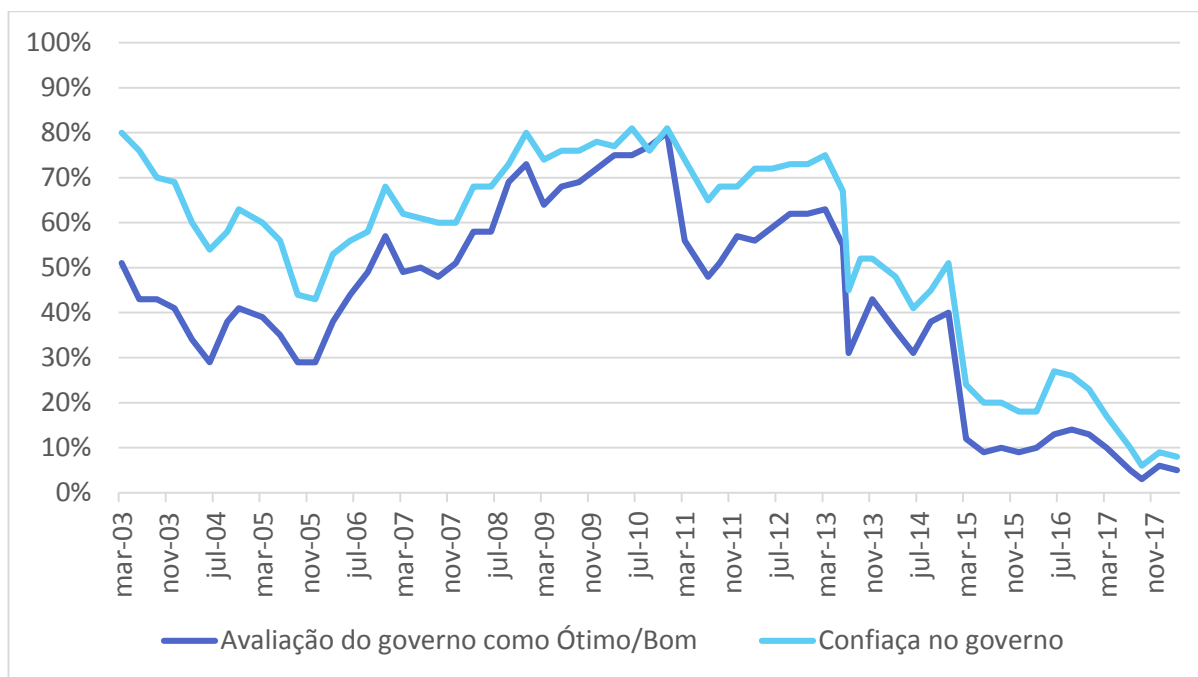
Neste ponto, devemos atentar para a configuração doméstica do poder nacional. Trata-se, talvez, de um dos pontos mais difíceis de serem analisados, porquanto compreender a conjuntura política interna é um desafio que justificaria uma tese própria, sobretudo com o distanciamento histórico inexistente que ocorre em um recorte que compreende o presente. A dificuldade primordial está em identificar quais variáveis relativas ao contexto interno teriam maior relevância. Segundo Hermann (1990, p. 12, tradução livre):

Reestruturação doméstica refere-se ao segmento politicamente relevante da sociedade

de cujo apoio o regime necessita para governar e à possibilidade de que esse segmento da sociedade possa tornar-se um agente de mudança. [...] Em diferentes sistemas políticos, a dinâmica da reestruturação doméstica pode variar, mas em sua essência está um tema comum: redirecionamento de política externa ocorre quando elites com poder para legitimar o governo ou mudam suas visões ou são elas mesmas alteradas em sua composição.

O principal fator a ser considerado, nesse âmbito, é o progressivo desgaste gerado pela crise político-institucional que ganha força desde a virada para a década de 2010. Quando consideramos a definição de Hermann relativa ao contexto doméstico, e buscamos compreender nesses termos o caso do Brasil, cabe destacar o processo de perda de legitimidade do governo (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Indicadores CNI de avaliação do governo



Fonte: CNI-IBOPE (2018)

Essa confiança menor da população no governo – que tem relação com variáveis de desempenho econômico –, tem como reflexos institucionais uma maior instabilidade política, demonstrada nos índices da Economist Intelligence Unit (Gráfico 6, p. 49). Ao longo dos governos de Rousseff, a crise agravou-se progressivamente, acelerando-se em seu segundo mandato. Nas palavras de Reis da Silva (2018, p. 12),

Assume-se que o governo Dilma sofreu um processo de desgaste dessa matriz, em função das mudanças sistêmicas internacionais e da conjuntura doméstica. Em especial a partir de 2015, política brasileira vivenciou uma disputa intensa. A pauta nacional dominou a política brasileira, desde que a vitória eleitoral apertada, associada

aos reflexos da crise econômica e as impactantes denúncias de corrupção, encorajou a oposição a não encerrar o debate eleitoral de 2014. A obstrução da pauta nacional revela os impasses do “presidencialismo de coalizão”, cujo desfecho foi o processo de *impeachment*.

No âmbito da política externa econômica, a corrosão do apoio doméstico e a maior instabilidade política poderiam explicar um maior imobilismo do Brasil. Em outros termos, um governo com sólido sustento no âmbito interno poderia contar com mais liberdade para inovar no âmbito externo. Essa dinâmica poderia explicar a profusão de iniciativas de política externa durante a gestão Lula/Amorim.

2.4 Contexto internacional

Nesta seção, vamos explorar o contexto internacional como fonte de *inputs* no processo de tomada de decisão da diplomacia econômica do Brasil. Efetivamente, a quinzena entre 2003 e 2018 testemunhou mudanças substantivas no cenário internacional. O governo de Lula foi aquele que mais se beneficiou de fatores externos positivos. A crise econômica deslegitimou a liderança dos países do Norte e deu crédito aos pleitos dos emergentes. O aumento do preço das *commodities*, por sua vez, permitira um crescimento quase sem precedentes na economia brasileira, favorecendo a criação de um mercado interno, que por sua vez melhorava a imagem e as credenciais do Brasil perante os interlocutores estrangeiros. Logo no início dos governos de Rousseff, surgiram sinais de que esse cenário se revertia. Nas palavras de Saraiva (2016, p. 299):

Os cenários internacional e nacional enfrentados pelo governo de Dilma Rousseff foram mais áridos que os que enfrentou o governo anterior. Desde o início de seu governo, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da Zona do Euro. Essa mudança recuperou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do G20 financeiro. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio junto com o desenvolvimento das negociações do Acordo Transatlântico e da área Ásia-Pacífico – a partir de acordos coletivos e bilaterais – dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. A ascensão da China introduziu um novo elemento de desequilíbrio e ainda se delinea o impacto que terá na ordem econômica internacional. A bonança dos altos preços dos *commodities* exportados pelo Brasil recuou. Em termos políticos, embora o multilateralismo tradicional de base ocidental estivesse em crise, os emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global.

A visão de Reis da Silva vai ao encontro da de Saraiva, destacando as dificuldades

crecentes que se apresentam a potências médias. O cenário negativo concorreria para fortalecer posições revisionistas muitas vezes pouco racionais. Para o autor:

O cenário internacional vem demonstrando dificuldades para a inserção internacional das potências médias e emergentes, como o Brasil, com a retomada do crescimento econômico das grandes potências e a transferência (ao menos parcial) da conta da crise para os países em desenvolvimento. Neste contexto, o otimismo deu lugar novamente ao pessimismo, abrindo espaço para um revisionismo. Esse, embora eivado de críticas à política externa brasileira, não constitui essencialmente em um revisionismo crítico, pois ignora bases estruturais na análise (SILVA, 2016).

Em que pese a importância dessas mudanças estruturais no cenário internacional, há que se ressaltar que o arcabouço analítico de Hermann, utilizado nesta tese, privilegia a categoria de “choques externos”: estímulos advindos do exterior que, em função de sua grande dimensão, não teriam como ser ignorados. Segundo a definição de Hermann (1990, p. 12, tradução livre):

Choques externos são fontes de mudança em política externa que resultam de eventos internacionais dramáticos. Presumivelmente, a maioria das mudanças de política externa resulta de uma percepção por líderes governamentais de alguma mudança ou iniciativa (ou falta de) no ambiente externo. Normalmente, essas mudanças não são traumáticas. O escopo delas é tipicamente modesto; elas podem ser ambíguas; seu impacto imediato é limitado. Em resumo, a não ser que sejam repetidamente reforçados por outros eventos, a maioria dos estímulos, em política externa, são facilmente não percebidos, ignorados, ou tratados de maneira rotineira. Em contraste, os choques externos são eventos grandes em termos de visibilidade e de impacto imediato sobre o recebedor. Eles não podem ser ignorados, e podem provocar grandes mudanças de política externa.

A categoria dos choques externos, portanto, compreende transformações de impacto grande e imediato na conjuntura. Para fins de parcimônia, vamos examinar de forma mais detida quatro eventos de proporção mais dramática, os quais podem ser considerados choques externos transcorridos durante o recorte temporal da tese. São eles: a crise econômica de 2007–2008; a ascensão da Era Digital a partir da década de 2000; a emergência da economia chinesa; e o início do governo de Donald Trump em 2017.

A crise econômica de 2007–2008

A crise que visamos analisar tem muitas dimensões e fases. Ela começa com a crise dos *subprime* (empréstimos hipotecários de alto risco) no mercado imobiliário americano, em 2007. Em 2008, a crise assumiu dimensão financeira, simbolizada pela falência do tradicional banco Lehman Brothers. O contágio do setor produtivo, em decorrência, em partes, da fraca regulação do sistema financeiro, rendeu a crise seu aspecto econômico. A chamada Grande Recessão

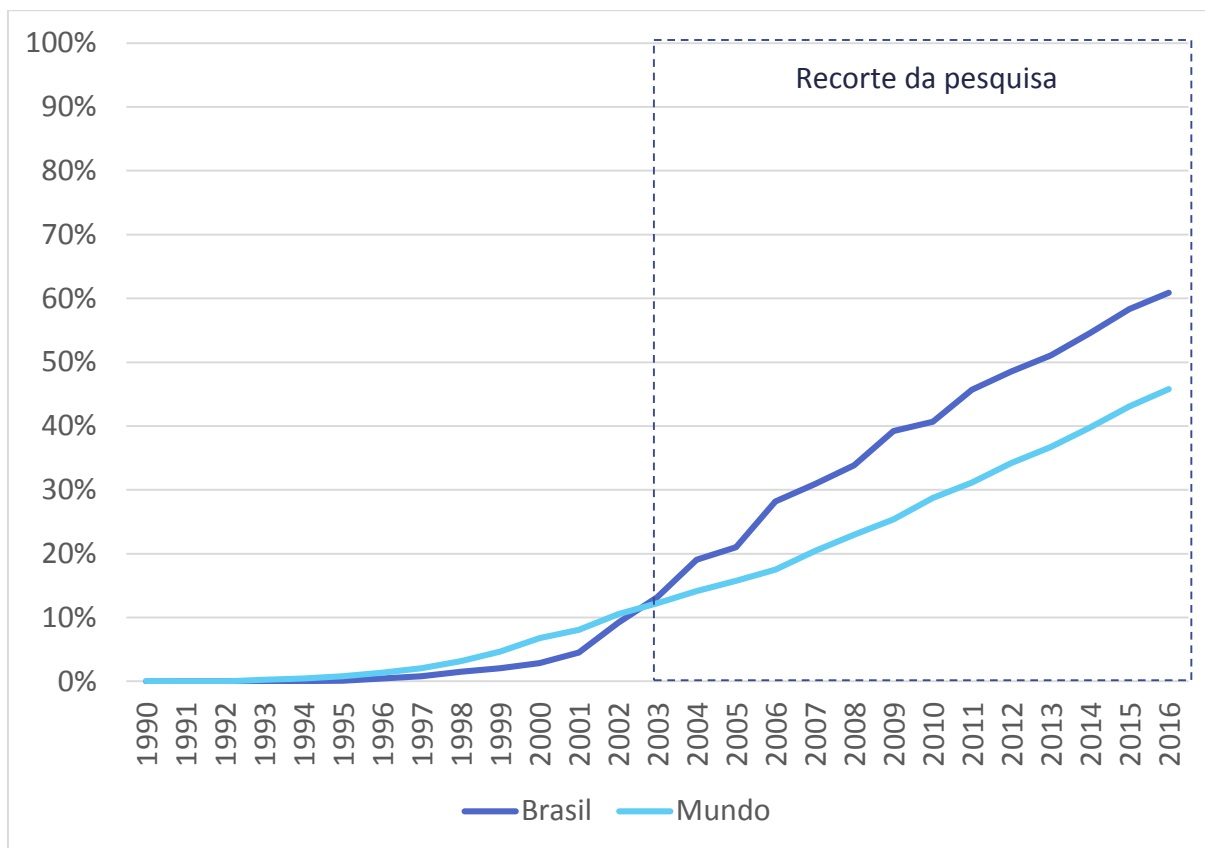
duraria, nos Estados Unidos, de dezembro de 2007 a junho de 2009. Mesmo após o fim da recessão, o crescimento, nos países desenvolvidos, tardaria a atingir seus níveis pré-crise, o que respaldaria a hipótese da “estagnação secular”, de acordo com a qual o crescimento inferior não seria uma exceção, mas, sim, um “novo normal” (SUMMERS, 2016).

Os efeitos dessa crise sobre a diplomacia econômica têm caráter contraditório: por um lado, abriram-se novas oportunidades de reforma – a partir da perda de legitimidade do regime do *status quo* –; por outro lado, gerou-se um movimento de contenção das reformas em curso – a partir da maior resistência de alguns países a fazerem concessões. A principal vítima foi a Rodada Doha de Desenvolvimento, cujas perspectivas de conclusão exitosa tornam-se nebulosas a partir de 2008. De maneira mais ampla, podemos afirmar que a crise de 2008 marca o início de uma crise ampla do liberalismo, que passa a ser questionado pelas opiniões públicas principalmente de países desenvolvidos. Esse contexto dificultaria progressivamente a abertura comercial das economias, em contraste com o cenário que marcou a década de 1990.

Ascensão da Era Digital

O período do recorte da pesquisa compreendeu um avanço importante na transformação digital. Quando consideramos o indicador de número de pessoas conectadas à internet, podemos ter uma noção da dimensão dessa transformação. 2003 foi o ano em que o percentual de brasileiros acessando a internet (13%) ultrapassou o percentual análogo relativo à população mundial (12%). Em 2016, esse percentual chegou a 61% para o Brasil e a 46% para o mundo, algo impensável na virada do milênio (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Indivíduos usando a Internet (% da população)



Fonte: WORLD BANK (2016).

A transformação digital está afetando quase todos os aspectos da economia e da sociedade¹⁹. No século XX, pensar o desenvolvimento do Brasil envolvia pensar na industrialização clássica, com o estabelecimento do parque industrial. A partir do século XXI, torna-se incontornável pensar a partir de novos conceitos, como o de “indústria 4.0” (“quarta revolução industrial”), que compreende sistemas ciber-físicos, a Internet das coisas, computação em nuvem e computação cognitiva (SCHWAB, 2016). A transformação está em um estágio inicial com uma série de novas tecnologias ainda por vir. Em que pese o impacto revolucionário que teve sobre a economia mundial ao longo do período contemplado pela tese, as transformações profundas dessa revolução se intensificarão muitas vezes nos próximos anos, em que devem se consolidar análises baseadas em *big data*, *machine learning*, inteligência artificial e outras tecnologias. A Era Digital será mais aprofundada na seção 6.1 desta tese, que versa sobre Rupturas econômicas e sociais da Quarta Revolução Industrial (p. 134).

¹⁹ No âmbito da diplomacia brasileira, podemos mencionar o caso do vazamento de documentos da NSA promovido por Edward Snowden em 2013, que revelaram espionagem de atividades da Petrobrás e de mensagens da presidente Dilma Rousseff. Ficaram claras as novas vulnerabilidades que a Era da Informação enseja.

A emergência da economia chinesa

Ao longo do recorte temporal da pesquisa, o PIB Chinês multiplicou-se quase sete vezes: de USD 1,66 trilhão (2003) passou para 11,19 trilhões (2016). Em 2009, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, e, em 2014, o PIB chinês ultrapassou o norte-americano em termos de paridade do poder de compra. A ascensão chinesa abalou a economia mundial e as instituições que a regulam de formas que só serão entendidas a partir de um determinado distanciamento histórico (WORLD BANK, 2018). Segundo Petras (2012, tradução livre),

O crescimento sustentado da China no setor manufatureiro foi resultado de investimentos públicos altamente concentrados, altos lucros, inovações tecnológicas e um mercado interno protegido. Embora o capital estrangeiro tenha lucrado, sempre esteve dentro da estrutura das prioridades e regulamentos do Estado chinês. A "estratégia de exportação" dinâmica do regime levou a enormes superávits comerciais, o que acabou fazendo da China um dos maiores credores do mundo, especialmente para a dívida dos EUA. A fim de manter suas indústrias dinâmicas, a China exigiu enormes influxos de matérias-primas, resultando em investimentos estrangeiros em larga escala e acordos comerciais com países exportadores de produtos agrominerais na África e na América Latina. Em 2010, a China substituiu os EUA e a Europa como o principal parceiro comercial em muitos países da Ásia, África e América Latina.

Em termos de diplomacia econômica, os impactos são múltiplos. A China incorporou as regras e as instituições multilaterais criadas anteriormente – como foi o caso da OMC, em que a China ingressou no ano de 2001. A economia chinesa adaptou-se a essas regras de tal modo que passou a ser beneficiada substancialmente, dando ensejo a críticas de países desenvolvidos a instituições que eles mesmos criaram. Novamente, trata-se do caso da OMC, hoje ameaçada pelos Estados Unidos e defendida pela China. Em paralelo, a China passa a desenvolver instituições paralelas, cujo maior destaque é o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês), estabelecido em 2014. O crescimento da China será mais bem explorado ao longo dos capítulos temáticos, a exemplo da seção relativa à Rodada Doha da OMC (3.1.2), que versa sobre o crescimento exponencial das exportações chinesas após seu ingresso na Organização (Gráfico 9, p. 73).

Trump na presidência dos Estados Unidos

O período da pesquisa também compreende uma das maiores reviravoltas da história da política internacional: a eleição de Donald Trump para presidente dos Estados Unidos. Trump iniciou um processo de revisionismo intenso da diplomacia econômica americana, denunciando o TPP e lançando negociações para rever o NAFTA e o acordo de livre comércio com a Coreia

do Sul (KORUS). Em paralelo, os Estados Unidos passaram a desafiar a OMC – não só em seu pilar negociador (que já estava fragilizado), mas também em seu sistema de solução de controvérsias, bloqueando a indicação de novos árbitros a comporem os quadros necessários à realização de painéis (HANKE, 2018).

Trump representa uma reviravolta no âmbito da diplomacia econômica porque coloca os Estados Unidos na posição de principal ameaça ao multilateralismo e às instituições que visam liberalizar a economia internacional. Países em desenvolvimento, que representavam, na década de 2000, os descontentes com a ordem liberal internacional, passam a defendê-la, cientes de que a situação é melhor com as atuais instituições do que seria sem elas. A volta do unilateralismo, com guerras comerciais e com o enfraquecimento da OMC, representaria perdas substanciais para o mundo em desenvolvimento, uma vez que a anarquia costuma significar condições melhores aos agentes mais fortes, que têm mais poder para impor seus interesses econômicos.

3 POLÍTICA COMERCIAL

A posição do Brasil variou de forma substantiva entre 2003 e 2018. Algumas mudanças importantes de percurso podem ser identificadas nos diferentes recortes em que a liberalização comercial é negociada. Para compreender esse processo, vamos estudar a atuação do Brasil nos âmbitos multilateral, regional e bilateral.

3.1 Multilateral: a atuação do Brasil na OMC

O moderno sistema multilateral de comércio tem suas origens com o estabelecimento do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1947. O GATT estabeleceu os princípios que norteiam até hoje a atuação da OMC, como o de tratamento nacional e o de nação mais favorecida. O âmbito multilateral é tradicionalmente valorizado pela diplomacia brasileira. No plano comercial, “estivemos presentes na criação [...] do GATT e da OMC. Promovemos o diálogo comercial entre países desenvolvidos e em desenvolvimento ao estimular a criação da UNCTAD” (FONSECA, 2014). Mais recentemente, em decorrência dos difíceis avanços na Rodada Doha, houve abertura para as opções regionais e bilaterais, mas o âmbito multilateral segue valorizado pela diplomacia econômica do Brasil.

Esta seção está dividida em três partes. Na primeira delas, vamos falar sobre a ascensão das Cadeias Globais de Valor (CGVs), que se consolidam no período do recorte da tese. Na segunda parte, vamos falar sobre a Rodada Doha de liberalização comercial, no âmbito da Organização Mundial do Comércio, que teve início em 2001. Na terceira parte, vamos falar sobre o sistema de solução de controvérsias da OMC, avaliando a atuação do Brasil nos três governos estudados.

3.1.1 Cadeias Globais de Valor (CGVs) nos planos material e conceitual

Esta seção terá como base o texto do diplomata George de Oliveira Marques, cujo diferencial é demonstrar duas perspectivas acerca das CGVs. Por um lado, constituem um fenômeno material: são “redes e associações de agentes econômicos resultantes da maior fragmentação e ampla distribuição geográfica das etapas dos processos produtivos” (MARQUES, 2016, p. 31). Por outro lado, existe uma dimensão conceitual igualmente importante, uma vez que a narrativa das CGVs tem consequências para o Brasil.

As origens das CGVs são remotas. Nas últimas duas décadas, no entanto, essas cadeias foram ampliadas e dinamizadas, em decorrência do processo de fragmentação produtiva. O

principal ponto de inflexão deste processo é a criação da Organização Mundial de Comércio (1995). O estabelecimento de regras comerciais mínimas²⁰ que valem para a grande maioria dos países garantiu maior segurança aos investidores, que passaram fragmentos da cadeia produtiva a localidades onde a produção era mais vantajosa. Outro fator decisivo nesse processo foi a liberalização financeira, que permitiu crescente mobilidade de capitais entre os países (MARQUES, 2016, p. 32-33).

Ilustrando a ideia do parágrafo acima, podemos pensar em um caso fictício: o de uma empresa X de calçados esportivos, com sede e principal mercado no país A. Em um cenário de imprevisibilidade nas regras do jogo do comércio mundial, a empresa X pensa duas vezes antes de passar a produzir no país B, já que há sempre chance de o país A levantar barreiras ao país B. Além disso, pode haver restrições à mobilidade de capitais no país B, de modo que, no advento de uma crise, há risco de a empresa X não conseguir retirar seu investimento a tempo de evitar perdas. Com o advento da OMC e da liberalização financeira da década de 1990, o cenário muda. A empresa X está segura de que o país A não levantará barreiras ao B, uma vez que pode ser responsabilizado em painel da OMC. Além disso, a liberdade de movimento de capitais torna a empresa X mais propensa a investimentos de risco – havendo algum problema, ela pode remanejar seus recursos com agilidade. Dessa forma, a empresa X torna-se uma multinacional, passando, em última instância, a realizar cada etapa de sua produção no país que oferece melhores condições para essa etapa específica – ela poderia, por exemplo, manter suas etapas de design de produto no país A, onde há mais mão de obra especializada, e manter a montagem física do produto no país B, onde há abundância de mão de obra menos especializada. Quando a maioria das grandes empresas multinacionais passou a operar dessa forma, configurou-se a “fragmentação da produção” que deu origem à atual configuração mundial da produção, estruturada em cadeias produtivas globais.

Essa realidade das CGVs representa desafios concretos ao Brasil. As estatísticas demonstram que a participação do Brasil nessas cadeias é baixa e concentrada em produtos primários. Segundo Meyer (2017):

O Brasil tem uma baixa integração às cadeias globais de valor. Tem uma economia muito fechada, o que é uma das principais barreiras para esse processo se estabelecer. Também somos muito fortes em produção de *commodities* agrícolas e minerais, que não passam de insumos para outros países, o que nos coloca no andar de baixo da

²⁰ Naturalmente, se poderia afirmar que “regras comerciais mínimas” já estavam estabelecidas desde o advento do GATT (1947). Nossa afirmação, no entanto, se justifica na medida em que o GATT era substantivamente menos abrangente, tanto em termos geográficos – não incluía China e União Soviética/Rússia – e temáticos – não abrangia áreas como propriedade intelectual, serviços e investimentos. O argumento, portanto, é de que o efeito de integração da economia mundial promovido pela OMC foi mais impactante.

cadeia. Nesse sentido, precisamos aumentar nosso valor adicionado nas CGVs e integrar de forma mais efetiva nossa produção industrial e agrícola.

O governo brasileiro está atento, igualmente, à dimensão conceitual desse debate, da qual decorrem implicações concretas. Em resposta às tendências protecionistas introduzidas pela crise de 2008, a discussão sobre CGVs ganhou força, compondo novos argumentos em defesa do comércio internacional. A mensuração do comércio internacional passou a privilegiar medidas em termos de valor adicionado em detrimento das mensurações originais, baseadas no balanço comercial. O exemplo clássico é o iPhone produzido na China e comprado nos Estados Unidos. Parte substancial do valor adicionado do aparelho foi gerado em território americano – desenvolvimento de software, marketing etc. O déficit norte-americano, sob essa perspectiva, torna-se menor. Essa realidade vem sendo capturada em uma “nova narrativa” a respeito do comércio global, cujas fragilidades metodológicas precisam ser reconhecidas:

[As CGVs estão sendo usadas] na elaboração de uma “nova narrativa” do comércio internacional, que visa oferecer categorias de análise distintas, em tese mais sofisticadas, que os indicadores de comércio da “narrativa tradicional”. Dessa maneira, para analisar o comércio de um país, além dos conceitos de superávit e déficit da balança comercial, são considerados igualmente o fluxo de comércio de bens intermediários, os índices de participação do país em CGVs (por setor), a “extensão” das cadeias de valor dentro do país (i.e. o número de etapas produtivas de uma linha de produção realizadas nacionalmente) [entre outros novos indicadores]. [...] Apesar de melhor expressar uma realidade econômica mais diversa e multifacetada, a “nova narrativa” não necessariamente reflete melhor essa realidade, pois a construção desses indicadores ainda está cercada de dificuldades metodológicas e incertezas estatísticas (MARQUES, 2016, p. 44-45).

A questão mais problemática da narrativa das CGVs diz respeito ao fato de que, apesar das fragilidades metodológicas, os conceitos têm sido usados para justificar determinadas políticas, as quais nem sempre vão ao encontro das prioridades do mundo em desenvolvimento. Em outros termos, há de se ter cuidado com a possibilidade de instrumentalização do discurso das CGVs, de modo a apresentar como universal uma agenda comprometida com interesses específicos. Segundo Marques (2016, p. 55-56):

As CGVs são utilizadas para justificar avanços na discussão de determinados temas comerciais em prejuízo de outros assuntos. A primeira discussão em mais alto nível político sobre CGVs deu-se por ocasião da reunião ministerial da OCDE de maio de 2013. Naquele evento, além das apresentações técnicas, houve um intercâmbio de opiniões entre ministros e autoridades governamentais sobre as implicações das cadeias globais de valor para as negociações comerciais internacionais. No momento em que sobravam dúvidas sobre a agenda negociadora comercial que seria levada à Conferência Ministerial da OMC em Bali, a ser realizada dali a sete meses, a tônica dos debates foi centrada na importância das negociações sobre facilitação de

comércio, um dos temas considerados mais “maduros” da Rodada Doha para ser “concluído antecipadamente” (*early harvest*). Outros temas também na pauta da reunião de Bali, sobretudo em relação ao comércio agrícola, foram pouco discutidos, pois não teriam “relevância” para o funcionamento das cadeias globais de valor. Na reunião da OCDE também não faltaram referências à necessidade da OMC incorporar às negociações comerciais os “novos temas” de importância crucial para as CGVs, tais como regras de investimento, políticas de concorrência e harmonização regulatória. Como visto, uma leitura restritiva ou enviesada da “nova narrativa” do comércio internacional sob perspectiva das CGVs tem potencial para desviar o foco das negociações comerciais de agricultura, na qual há maior interesse dos países em desenvolvimento, para temas de facilitação de comércio, serviços e investimentos, nos quais os países desenvolvidos têm maior interesse ofensivo.

Caso interessante a respeito desse tema é o do projeto conjunto de OCDE e OMC com vistas a desenvolver uma base de dados de comércio em indicadores de valor adicionado (TiVA, na sigla em língua inglesa). Os resultados desse projeto têm sido lançados desde 2013. Como participante do Comitê de Comércio da OCDE, o Brasil acompanhou as discussões que resultaram no TiVA. O Brasil apoiou a iniciativa, mas não deixou de criticar conclusões antecipadas e insuficiências analíticas. Na OMC, as discussões sobre o projeto são menos prescritivas do que aquelas em curso na OCDE.

Frente à questão da ascensão das Cadeias Globais de Valor, portanto, os atores responsáveis pela política externa brasileira têm buscado posicionar-se. A fase atual das CGVs, mais madura e intensa, é ainda recente, o que dificulta o entendimento do processo. A diplomacia econômica brasileira está agindo em dois caminhos distintos. Por um lado, o Brasil busca adaptar-se aos novos desafios das CGVs, pensando em políticas que aumentem quantitativa e qualitativamente nossa participação nas cadeias globais de produção. Por outro lado, observamos com cautela os movimentos internacionais no sentido de estabelecer cartilhas de políticas baseadas em premissas fracas.

Com relação aos atores envolvidos nesse debate, à primeira vista, se destacam entidades da sociedade civil e representantes de organizações burocráticas. Na academia, o debate sobre as CGVs é profícuo, com influência importante no processo de tomada de decisão em política externa. Nas organizações burocráticas, destaca-se o acompanhamento por áreas competentes no MRE, no MDIC, na Fazenda, na Apex e em outras instâncias. Esses entes na sociedade civil e no governo estão reagindo ao que poderia ser caracterizado como um “choque externo”, na nomenclatura de Hermann: a ascensão material e conceitual das CGVs, cuja importância ainda é difícil de ser dimensionada, dada a atualidade do fenômeno.

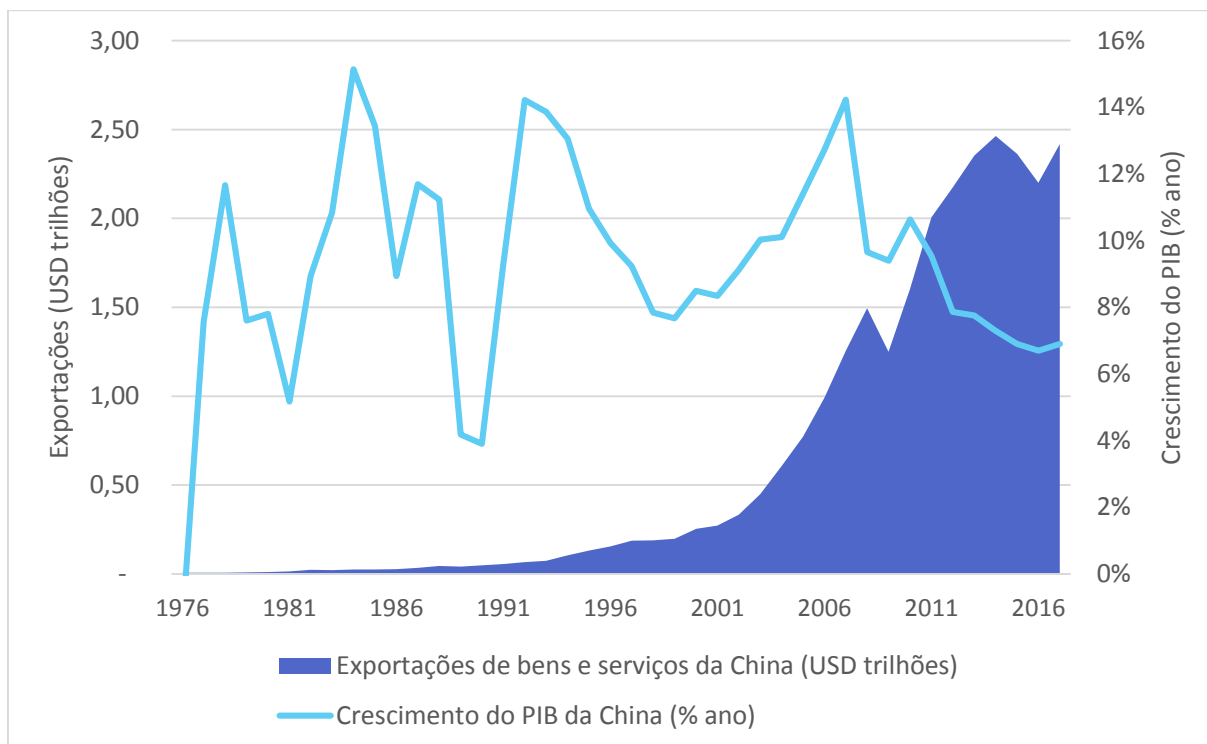
3.1.2 Negociações: a Rodada Doha

A OMC foi estabelecida após difícil rodada de negociações – a Rodada Uruguai (1986-

1994), a rodada mais longa da história do GATT. Para vencer a divisão Norte-Sul que marcava as negociações, se estabeleceram uma série de acordos sobre temas de interesse do mundo em desenvolvimento – agricultura, têxteis – e do mundo desenvolvido – serviços, propriedade intelectual. O contexto em que a OMC surge é o da onda liberal que caracteriza a década de 1990.

Em primeiro momento, a Organização vive uma fase de otimismo, mas havia uma série de temas cuja discussão havia ficado pendente. Os grandes produtores agrícolas, com destaque para o Brasil, queriam maior liberalização na área agrícola. O acordo obtido na Rodada Uruguaiana era limitado, e cabia mais discussões sobre acesso a mercado e sobre redução de subsídios à exportação e à produção. Os países desenvolvidos queriam continuar liberalizando a área de produtos não agrícolas (NAMA, na sigla em inglês), com vistas a reduzir alíquotas de países como Brasil e Índia, que seguiam com tarifas elevadas. Outros temas também estavam em pauta, como serviços, propriedade intelectual, facilitação e mesmo meio ambiente. Diante dessas demandas e do ímpeto por maior cooperação internacional gerado pela comoção dos ataques do 11 de setembro, iniciou-se, em Doha, ainda em 2001, a Rodada de Desenvolvimento, primeira grande rodada de negociações no âmbito da OMC (AMORIM, 2015).

Antes de analisar a rodada, cabe ressaltar outro evento decisivo ocorrido na ministerial de Doha: a aceitação da China como membro da OMC. O ingresso chinês na OMC marca o início do posicionamento da China como grande player do comércio global, até chegar a posição hodierna de primeiro maior exportador do mundo e segundo maior importador. O crescimento sem precedentes do PIB Chinês, iniciado com as reformas introduzidas por Deng Xiaoping em 1976, não coincide com o aumento exponencial das exportações de bens e serviços chineses, essa iniciada por volta de 2001, quando de seu ingresso no sistema multilateral de comércio (Gráfico 9). Em última instância, esse processo levaria ao atual cenário de defesa da OMC pela China, que, apesar de não ser fundadora da Organização, beneficiou-se crescentemente de suas regras.

Gráfico 9 – Crescimento do PIB e volume das exportações da China

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Banco Mundial (2018).

Retomados os principais antecedentes, podemos passar a analisar a Rodada Doha da OMC. A grande dificuldade em se avançar nas negociações estava presente desde o início da rodada, com impasses decorrendo sobretudo das tratativas sobre a liberalização agrícola (MARQUES, 2016, p. 34-35). A atuação do Brasil foi protagonista ao longo dos três governos analisados nessa tese. Em Cancun, 2003, na primeira reunião ministerial da Rodada²¹, foi criado o G20 comercial: ampla coalizão pró-liberalização agrícola sob liderança de Brasil e Índia. O G20 comercial alterou profundamente o equilíbrio de forças negociadoras na Rodada Doha (CERVO e BUENO, 2012, p. 531). A principal célula negociadora da rodada passou a ser o “G4 da OMC” (EUA, UE, Brasil e Índia), em substituição ao “Quad” (EUA, UE, Canadá e Japão)²².

Ao longo dos governos de Lula, no entanto, a rodada segue em impasse. O G20 comercial tornou a pauta agrícola incontornável, mas a resistência à redução de subsídios agrícolas era igualmente intransigente – principalmente em decorrência de certos países europeus, como destaque para a França. Sob Pascal Lamy, a Diretoria Geral da OMC fez

²¹ As reuniões ministeriais da OMC acontecem, em regra, a cada dois anos.

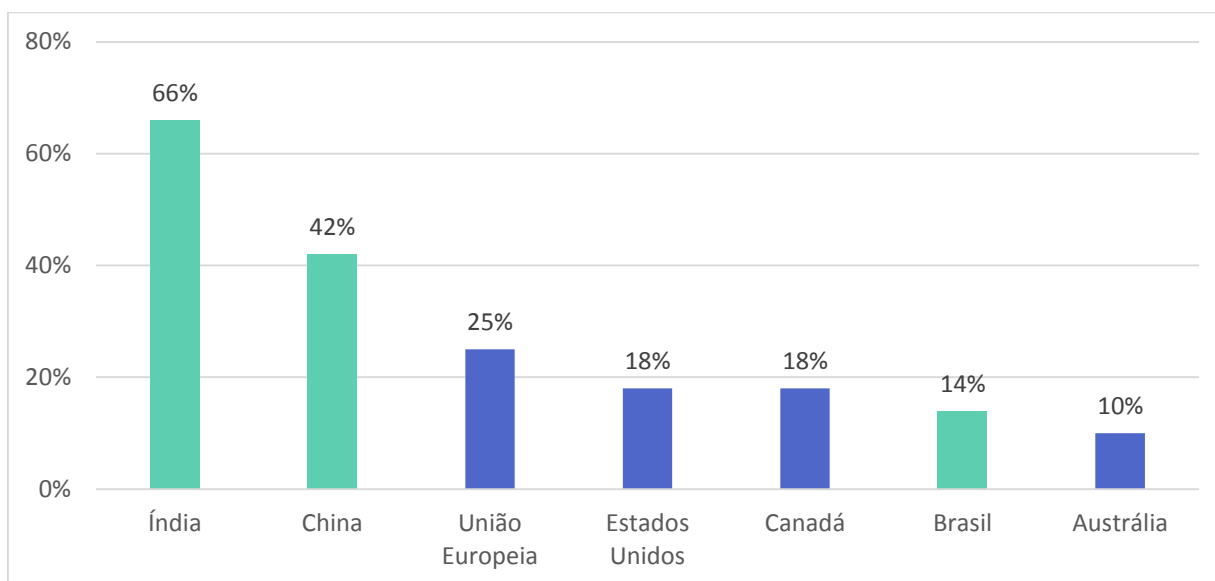
²² Há que se ressaltar que o G4 (EUA, UE, Brasil e Índia) rapidamente se tornaria o G5 (com adição da China). Na atualidade (2017-2018), delinea-se uma nova configuração, centrada na tentativa de isolamento da China por países desenvolvidos, mas é cedo para afirmar que coalizões decorrerão desse processo.

propostas para tentar fazer avançar o processo, com destaque para o Pacote de Julho de 2004 (êxito limitado) e para o pacote que deu lugar ao “quase acordo” de 2008. Em 2008, as partes fazem concessões: o Brasil, por exemplo, aceita corte nas alíquotas de manufaturados, enquanto os Estados Unidos aceitam teto para seus subsídios agrícolas. Curiosamente, o pacote fracassa sobretudo pela posição de PEDs em temas agrícolas – Índia e China não aceitam os termos oferecidos para salvaguardas especiais oferecidas com fins de segurança alimentar. É interessante ler trecho de relato produzido à época:

A falta de consenso sobre um mecanismo de salvaguarda que permitiria aos países em desenvolvimento subir tarifas aduaneiras para se proteger de um surto de importações que possa prejudicar sua segurança alimentar é o ponto crucial que está ameaçando o acordo da Rodada Doha em Genebra. [...] Segundo o texto atual, um país poderia subir suas tarifas em até 15% quando a média das importações de alimentos aumentarem 40%. Mas Índia, China e outros 80 países de economias vulneráveis defendem que as salvaguardas possam ser acionadas quando as importações subirem 10%. [...] O embaixador da China para a OMC, Sun Zhenyu, afirmou que seu país "já não pode fazer concessões em pontos importantes, como [...] o mecanismo de salvaguarda, que afetam a milhões de agricultores pobres". [...] O Brasil tentou mediar o conflito propondo que os sócios da OMC busquem uma solução "neutra" que permita flexibilizar as posições de seus aliados no G20 (BIZZOTTO, 2008).

Como se sabe, as tentativas de mediação do Brasil não tiveram êxito. O mais importante desse evento, ao meu ver, é a constatação da diversidade entre a coalizão de países em desenvolvimento. A China e a Índia são os principais parceiros do Brasil no âmbito do G20 comercial, mas a posição brasileira no âmbito agrícola é muito mais ofensiva, uma vez que nossa agricultura é muito mais competitiva. Em termos agrícolas, o Brasil está, muitas vezes, mais alinhado com o Grupo de Cairns, grupo de exportadores agrícolas que inclui Brasil, Canadá, Austrália e outros 17 países.

O caso de 2008, portanto, demonstrou que as prioridades agrícolas do Brasil nem sempre coincidem com os do G20, o que se explica por níveis distintos de competitividade agrícola. Um dado que ilustra essa divergência é o de percentual da população vivendo no campo. Um percentual alto tem relação com uma agricultura de uso intensivo de mão de obra, com produtividade menor. Fica claro que, nesse âmbito, a sensibilidade da questão rural do Brasil não é comparável com a de seus parceiros do G20 (Gráfico 10).

Gráfico 10 – População rural de entes do G20 (verde) e de fora do G20 (azul)

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados de 2017 do Banco Mundial (2018).

Após a frustração que o caso de 2008 representou, o G20 comercial passa a perder força. O grupo de países em desenvolvimento deixa de ser a principal instância na qual o Brasil articula suas posições na OMC. A partir de então, as posições brasileiras serão formuladas mais casuisticamente, inclusive, em certos casos, colocando-se com União Europeia contra Índia e China, algo impensável entre 2003 e 2008.

Retomando a narrativa cronológica, pouco após o “quase acordo”, estoura a crise de 2008, com conseqüente piora nas perspectivas para o multilateralismo comercial. A crise financeira dá início há uma onda de protecionismo²³, conformando um cenário de questionamento do liberalismo não propício a maiores concessões dos governos no âmbito da Rodada Doha. Em Genebra, em 2009, as delegações concordam em suspender as negociações da rodada, que entra em “compasso de espera”, conforme o jargão diplomático.

Na primeira metade da década de 2010, a arena multilateral de negociações para a liberalização comercial seria alvo de críticas por sua incapacidade de fazer avançar a Rodada Doha. Os mega-acordos regionais começaram a ser negociados, como o Acordo de Parceria Econômica Estratégica Transpacífico (TPP, em inglês) e o Acordo de Parceria Transatlântica

²³ Segundo Marques (2016, p. 38), “enquanto autoridades monetárias e políticas buscavam agir para sanar as instituições financeiras, estimular a atividade econômica e conter os graves problemas sociais resultantes do desemprego, temia-se uma retomada do protecionismo comercial, dada a prioridade dos governos em auxiliar seus mercados internos. Ainda que os líderes mundiais, em particular os membros do G20 [financeiro], tenham afirmado a importância do livre-comércio para recuperação da economia global, foi registrado um retrocesso moderado no grau de abertura comercial praticado nas últimas décadas”.

de Comércio e Investimento (conhecido pela sigla em inglês TTIP)²⁴.

O início do governo de Dilma Rousseff coincide com fatores novos na mesa. Ainda em 2011, a Rússia ingressa, finalmente, na OMC. Mais importante, no entanto, foi a ascensão do diplomata brasileiro Roberto Azevêdo ao cargo de Diretor-Geral da OMC. Proposta pelo Brasil, a candidatura de Azevêdo recebe o apoio dos BRICS e de uma série de países africanos, vencendo o candidato opositor, este apoiado por Estados Unidos e União Europeia. A gestão de Azevêdo seria validada por sua reeleição em 2017 para novo mandato de cinco anos. No caso da reeleição, Azevêdo foi candidato único, o que demonstrou seu êxito em construir algum consenso ao longo de seu primeiro mandato (VALENTE, 2013).

O início da gestão Azevêdo coincide com mudança de estratégia dos membros da OMC para fazer avançar a Rodada Doha. De 2001 a 2012, prevalecia o princípio do *single undertaking*, segundo o qual as negociações acabariam quando um grande e variado pacote de medidas fosse aprovado. Essa estratégia, que funcionara na Rodada Uruguai, tem em seu âmago a ideia de que, diante de um pacote diverso, haveria espaço para troca de concessões entre as partes. Aceita-se um acordo que não é do seu interesse em troca da aceitação, por sua contraparte, de acordo de seu interesse. Apesar das virtudes da ideia, se conclui que, sem mudanças, a rodada não avançaria.

Dessa forma, a partir de 2013, passou-se a buscar pacotes menores, focados nos pequenos consensos já estabelecidos, de modo a se aprovar avanços parciais (em suma, o contrário da ideia do *single undertaking*). A ideia seria de que esses avanços restaurariam o otimismo, abrindo caminho para o término definitivo da rodada. Os principais avanços vieram em 2013 e em 2015. Mediante participação ativa dos negociadores brasileiros, se lograram os primeiros êxitos da Rodada Doha, mais de uma década após seu início.

Em Bali, em 2013, se alcançou um pacote de medidas sobre segurança alimentar, incentivos ao desenvolvimento e, sobretudo, facilitação comercial. O Pacote de Bali atua principalmente em quatro áreas: (i) Facilitação comercial – reafirma não discriminação e exige modernização tecnológica nas alfândegas; (ii) Agricultura – medidas sobre estoques públicos com objetivo de garantir a segurança alimentar de países em desenvolvimento; (iii) Algodão – restrição de subsídios; (iv). Incentivos ao desenvolvimento – prevê benefícios aos países menos desenvolvidos (MRE, 2017).

O principal destaque do Pacote de Bali é o Acordo de Facilitação de Comércio (AFC). Por meio da desburocratização das alfândegas, o AFC aprovado teria potencial para aumentar

²⁴ Mais recentemente, a tendência dos mega-acordos regionais perde força com a ascensão de Trump, que anunciou a retirada dos Estados Unidos do TPP em janeiro de 2017, limitando grandemente a importância desse acordo.

as exportações globais em até USD 1 trilhão por ano. Em março de 2016, o Brasil ratificou o acordo, que entrou em vigor em fevereiro de 2017. Segundo nota do Itamaraty:

O AFC simplifica a burocracia e agiliza os procedimentos para o comércio internacional de bens, com medidas de reforço de transparência na elaboração de normas e a cooperação entre as autoridades aduaneiras. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas, a implementação no Brasil de apenas uma das medidas previstas no acordo, o Portal Único de Comércio Exterior, implicaria aumento de 9 bilhões no saldo comercial anual do Brasil, gerando impacto positivo de mais de 2% no PIB brasileiro. Além do Portal Único, o governo brasileiro já vem colocando em prática medidas como o processamento eletrônico de documentos e a estruturação do Comitê Nacional de Facilitação de Comércio (CONFAC), no âmbito da CAMEX, para a implementação das disposições do Acordo (MRE, 2017).

Em Nairóbi, em 2015, aprovou-se novo pacote, cujo maior destaque foi o fim dos subsídios às exportações de produtos agrícolas. Ainda que seja antiga aspiração do Brasil, há que se ressaltar que o desafio maior diz respeito ao apoio doméstico à produção agrícola, esse ainda autorizado pela OMC.

Em 2017, no entanto, não se consegue manter o ritmo de avanços bienais. A ministerial de Buenos Aires é marcada por uma nova clivagem, esta sobre a agenda das negociações. De um lado, destacaram-se países que aceitam discutir novos temas não previstos no mandato negociador de Doha – o qual, por ter sido realizado há muito tempo, em 2001, não contempla pontos importantes do atual cenário do comércio mundial, como é o caso da economia digital. De outro lado, há países ciosos do mandato original da rodada, recusando-se a discutir novos temas até que se concluam as pendências da agenda original – principalmente nas áreas da agricultura e de temas de desenvolvimento (BASCHUK e DEVEREUX, 2017).

Nesta clivagem, o Brasil está mais propenso a discutir novos temas, com vistas a garantir a centralidade da OMC. Dessa forma, está mais alinhado com a posição europeia. Países como Índia e África do Sul, por sua vez, se colocam como defensores da agenda tradicional. Os Estados Unidos, por sua vez, sob Trump, ficam em situação confortável, pois não precisam empreender esforços para bloquear avanços na rodada, uma vez que a clivagem pró e contra novos temas já realiza essa função.

Em decorrência do clima de divergências, a reunião na Argentina não manteve o ímpeto de êxitos das reuniões anteriores, de Bali e Nairóbi. A conferência acabou sem ao menos declaração ministerial, já que não se alcançou consenso nem nesse texto não vinculante. As perspectivas, agora, são pouco alvissareiras, uma vez que a Rodada Doha já está em curso há 17 anos, sem horizonte de término exitoso – a título de comparação, a Rodada Uruguai, a mais longa da história do GATT, durou apenas 8 anos. A esse cenário negociador desgastado somam-

se ameaçar aos outros pilares da OMC, como o bloqueio americano a novos juízes do órgão de apelação, que arrisca paralisar o sistema de solução de controvérsias da Organização.

Analisados os fatos, podemos tecer comentários sobre a tomada de decisão em política externa ao longo do período analisado. A atuação brasileira foi extremamente propositiva no governo de Lula. O presidente e o chanceler Amorim tinham grande interesse na Rodada Doha e no G20, de que decorreu atuação intensa do Brasil. O resultado principal foi impedir acordo que contrariasse os interesses do Brasil, mas não se logrou acordo alternativo no qual a agenda brasileira estivesse presente. Em outras palavras, o Brasil bloqueou avanços em uma direção, mas não alcançou avanços na direção alternativa.

A partir de então, a atuação do Brasil na Rodada Doha foi mais baseada nos *inputs* das instâncias burocráticas da diplomacia brasileira, com destaque para MRE, MDIC, CAMEX e outras instâncias. No MRE, o Departamento Econômico (DEC) e o Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN) possuem ampla experiência negociadora na OMC. Ilustrando o argumento, podemos afirmar que a roda anda a despeito de uma vontade política substantiva. Naturalmente, as cúpulas dos governos de Dilma e de Temer mantiveram o interesse na Rodada Doha, mas, talvez em decorrência das perspectivas ruins para a rodada, não houve uma abordagem *top-down* tão característica quando no governo anterior. Essas afirmações, no entanto, são colocadas como hipóteses que poderiam ser testadas em estudos mais focados no tema da Rodada Doha.

Quando se considera a economia internacional hoje baseada em cadeias globais de valor (seção 3.1.1 desta tese), fica patente que as tentativas multilaterais de regular os fluxos de bens e serviços são as mais eficientes, em decorrência de seu recorte mais compreensivo. Em um mundo em que são comuns bens cujas partes são oriundas dos cinco continentes, as tentativas regionais e bilaterais de liberalização serão sempre sub-ótimas. Ainda que as preocupações com desequilíbrios comerciais sejam parcialmente legítimas, a saída para esse problema deveria passar, idealmente, pelo fortalecimento da OMC, o que vai exigir ainda mais soluções criativas e flexibilizações de posições no âmbito da Rodada Doha.

3.1.3 Solução de controvérsias: painéis na OMC

O Sistema de Solução de Controvérsia (SSC) da OMC tem como objetivo assegurar a efetividade à aplicação das normas da organização. Trata-se de um dos eixos centrais da atuação na área comercial do Brasil, que está entre os países que mais recorreram a esse recurso. No Itamaraty, a principal área a tratar do tema dos contenciosos na OMC é a Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM), estabelecida em 2001. Além de coordenar a atuação do

Brasil em todas as etapas dos contenciosos, a DCCOM avalia reclamações do setor privado sobre possíveis descumprimentos, por terceiros países, de obrigações na área comercial, avaliando a possibilidade de abrir questionamentos na OMC. A decisão final de iniciar um contencioso, por sua vez, é tomada pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), levando em consideração a análise de áreas do governo com competência nas matérias afetas ao tema, sempre em coordenação com o setor privado (MRE, 2015).

Ao longo do período da tese, o Brasil iniciou nove questionamentos na OMC (Tabela 3). Tendo em vista que os questionamentos foram iniciados pelos três governos analisados, fica evidente que não compõem estratégia característica de algum governo específico. Até período mais recente, a maioria dos questionamentos tinham como tema produtos primários. Os Estados Unidos destacam-se como o principal país demandado pelo Brasil.

Tabela 3 – Demandas abertas pelo Brasil na OMC desde 2003

Cód.	País	Data	Tema	Infração alegada	Término
DS365	EUA	11/07/07	Subsídios agrícolas	Medidas dos EUA de apoio interno e de garantias de crédito à exportação para produtos agrícolas.	Painel estabelecido, mas ainda não formado
DS382	EUA	27/11/08	Suco de laranja	Medidas consideradas restritivas à importação de suco de laranja brasileiro.	Em 2013, as partes chegaram a uma solução mutuamente satisfatória.
DS409	U. Europeia	12/05/10	Genéricos	Repetidas apreensões de genéricos originários da Índia, mas em trânsito para o Brasil através de portos e aeroportos holandeses.	Em consultas
DS439	Áfr. do Sul	21/06/12	Carne congelada	Imposição de direitos antidumping pela África do Sul sobre carne congelada importada do Brasil.	Em consultas
DS484	Indonésia	16/10/14	Carne de frango	Medidas impostas sobre a importação de carne de frango brasileira.	Em 2018, estava em implementação relatório aprovado em 2017.
DS506	Indonésia	04/04/16	Carne bovina	Medidas impostas sobre a importação de carne bovina brasileira.	Em consultas.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de OMC (2018).

DS507	Tailândia	04/04/16	Açúcar	Alegados subsídios fornecidos pela Tailândia ao seu setor açucareiro.	Em consultas.
DS514	EUA	11/11/16	Produtos de aço	Certas medidas compensatórias a produtos de aço brasileiros.	Em consultas.
DS522	Canadá	08/02/17	Aviação comercial	Subsídios fornecidos pelo Canadá ao seu setor de aviação comercial.	Painel formado, expectativa de resultado em meados de 2019.

Outra análise que pode ser feita diz respeito às demandas recebidas pelo Brasil (Tabela 4). A primeira vista, esse exercício poderia parecer intempestivo em uma análise de política externa, uma vez que o país é o polo passivo da ação – a iniciativa não parte do Brasil. Apesar disso, como veremos, há dois contenciosos cuja análise é justificada por sua magnitude.

Tabela 4 – Demandas recebidas pelo Brasil na OMC desde 2003

Cód.	País	Data	Tema	Infração alegada	Término
DS332	U. Europeia	20/06/2005	Pneus recauchutados	Imposição pelo Brasil de medidas que afetam as importações de pneus recauchutados para o mercado brasileiro.	Implementação notificada em 2009.
DS355	Argentina	26/12/2006	Medidas Antidumping sobre Resinas	Medidas antidumping aplicadas pelo Brasil às importações de certas resinas argentinas.	Em 2008, o Brasil suspendeu as medidas, e o painel foi suspenso.
DS472	U. Europeia	19/12/2013	Política industrial do Brasil	Medidas relativas a tributação e encargos no setor automotivo, na indústria eletrônica e de tecnologia, bens produzidos em Zonas Francas e vantagens fiscais para exportadores.	Em apelação desde 2017.
DS497	Japão	02/07/2015	Política industrial do Brasil	Medidas relativas à tributação e encargos no setor automotivo, na indústria eletrônica e de tecnologia e nas vantagens fiscais para os exportadores.	Em apelação desde 2017.

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de OMC (2018).

Desses contenciosos, os mais marcantes são os dois mais recentes, de União Europeia e

Japão contra aspectos tributários de nossa política industrial (DS472 e DS497)²⁵. Tratou-se do maior desafio à política industrial brasileira e do contencioso mais amplo que o Brasil já enfrentou na OMC. Os contenciosos em tela foram analisados em bases conjuntas pela OMC. A União Europeia foi a primeira a abrir consultas, questionando uma série de políticas industriais do Brasil – inclusive a Zona Franca de Manaus, parte que foi retirada antes da formalização do painel. Posteriormente, o Japão repetiu o questionamento em bases idênticas à da União Europeia. São estes os principais alvos das ações (LEME, 2017; MARQUES, 2017):

- a) **Inovar-Auto**, criado em 2012 para estimular a produção de carros no país;
- b) **Programas da área de informática**, incluindo:
 - i. A Lei de Informática, de 1991, que reduz impostos a fabricantes de componentes eletrônicos, exigindo, em contrapartida, investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D);
 - ii. O programa de inclusão digital, que vigorou entre 2005 e 2015, reduzindo PIS e COFINS sobre a venda de computadores, *tablets* e *smartphones*;
 - iii. Programas de apoio à indústria de semicondutores (PADIS) e de equipamentos para TV Digital (PATVD);
- c) **RECAP**, o regime especial de aquisição de bens de capital para empresas exportadoras, que reduz tributos de indústrias exportadoras na compra de máquinas e equipamentos.

No final de 2016, foi divulgado relatório preliminar do painel, indicando-se a possibilidade de derrota do Brasil. O Itamaraty divulgou nota afirmando que “os programas brasileiros questionados dão importante contribuição ao desenvolvimento econômico e tecnológico do País” (BRASIL, 2016). Em agosto de 2017, foi circulado relatório apontando a derrota do Brasil, e, no mês seguinte, o Brasil notificou a OMC sobre sua decisão de apelar quanto a determinadas interpretações legais.

Esse caso é particularmente interessante porque as políticas condenadas foram originadas em governos anteriores ao atual, e houve a percepção de que parte das mudanças solicitadas pela OMC seriam bem-vindas. A nova política automobilística – Rota 2030 –, por exemplo, que substituiu o Inovar-Auto, não contempla exigência de conteúdo local e tem como

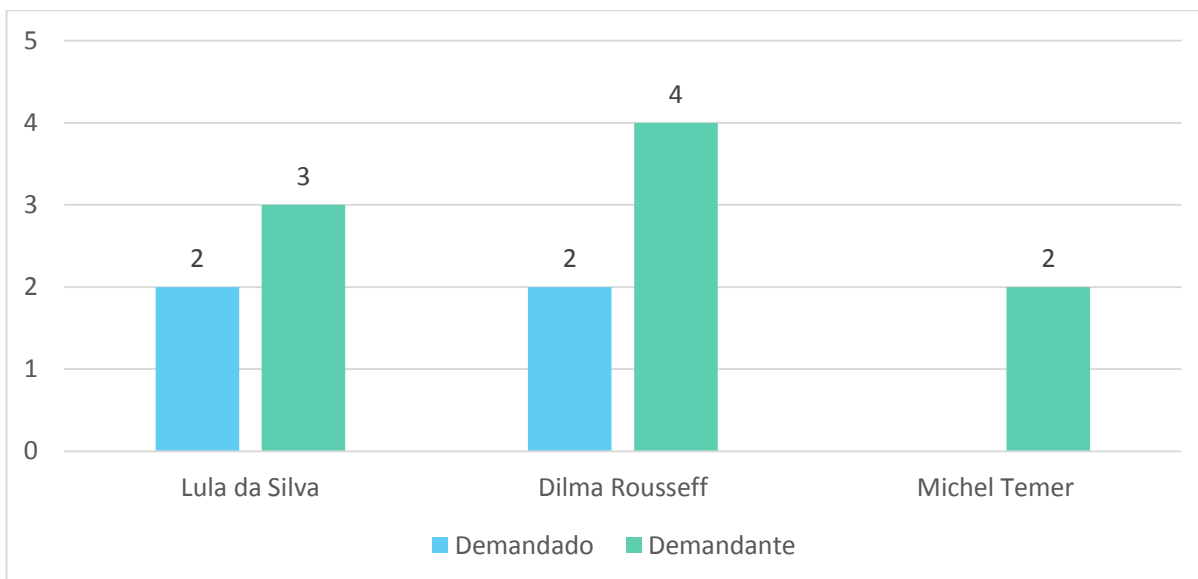
²⁵ Agradecemos à secretária Letícia Frazão Leme, da Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM) do MRE, pela entrevista concedida. A entrevista constituiu a principal fonte sobre os contenciosos DS472 e DS497. Referências à entrevista constam como “LEME, 2017”.

ênfase P&D e engenharia, com vistas à geração de competitividade internacional²⁶. As mudanças no setor de informática e no das empresas exportadoras, por sua vez, com mais clareza nos incentivos à exportação, devem contribuir para mais facilidade ao produtor brasileiro.

Ainda que seja cedo para conclusões, tendo em vista que a apelação brasileira ainda não foi apreciada, os contenciosos da União Europeia e do Japão podem constituir caso em que a participação do Brasil no SSC da OMC é positiva a despeito de eventual derrota. A decisão do painel pode constituir estímulo ao aperfeiçoamento das políticas de apoio à indústria, com vistas à simplificação dos processos e à adequação às normas internacionais.

Analisada a atuação do Brasil no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC durante os três governos estudados, podemos fazer considerações comparativas mais gerais. Em primeiro lugar, não houve mudanças estratégicas substantivas: nos três governos, o recurso à OMC foi utilizado sem hesitação (Gráfico 11). Acredito que essa continuidade se deva, em parte, à institucionalização dessa política brasileira de apelo à OMC. Com o tempo, os atores envolvidos – tanto no setor privado quanto na administração federal – desenvolveram processos com vistas a desencadear os processos, que então são autorizados pelos respectivos governos, em uma abordagem *bottom-up*. Essa hipótese poderia ser mais detidamente testada em estudos específicos.

²⁶ Há que se ressaltar que há opiniões contrárias a respeito do Rota 2030. Algumas análises consideram que são repetidos erros do Inovar Auto. Estudos específicos seriam interessantes para lançar luz sobre o tema.

Gráfico 11 – Número de casos abertos no Sistema de Solução de Controvérsias da OMC

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de OMC (2018).

Uma última consideração a respeito do Sistema de Solução de Controvérsias da OMC diz respeito a uma nova ameaça, originada na administração de Donald Trump. Desde 2017, os Estados Unidos iniciaram uma política de asfixia ao Órgão de Apelação do sistema, vetando as nomeações de juízes para repor aqueles cujos mandatos expiraram. Órgão de Apelação tem a função de ouvir apelações das decisões dos painéis, e conta, normalmente, com sete membros. Em julho de 2018, contava com apenas quatro membros, e os mandatos dos quatro acabariam ainda no atual mandato de Trump. Se a política americana não se alterar, portanto, pode ocorrer uma paralisia do corpo de apelação, com decorrente paralisia no restante do sistema de controvérsias da OMC. Trata-se de fenômeno ainda recente, cujo desenrolar terá de ser analisado em trabalhos futuros (BREWSTER, 2018).

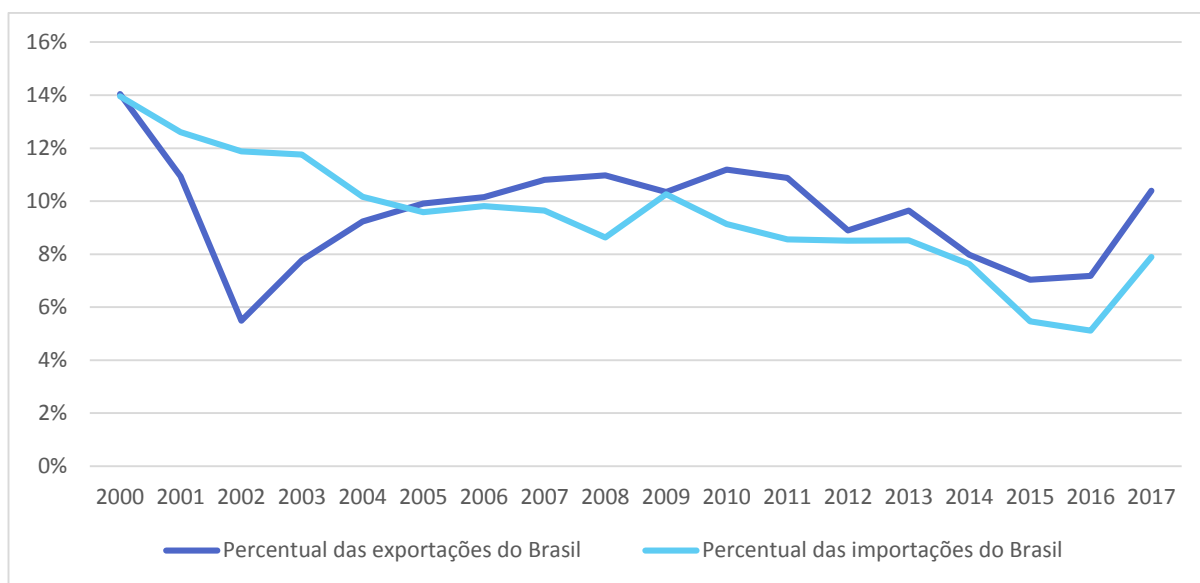
3.2 Regional: MERCOSUL e negociações com terceiros

Fundado em 1991, o MERCOSUL é chave para a inserção do Brasil na economia mundial desde então, sobretudo como destino privilegiado para a exportação de manufaturas brasileiras. Ao longo da década de 1990, se deu a consolidação institucional do bloco – personalidade jurídica em 1994, cláusula democrática em 1998, tribunal permanente em 2002. Apesar disso, permaneceram fragilidades. Com objetivo longínquo de ser um mercado comum – livre circulação de fatores produtivos –, o MERCOSUL é ainda uma união alfandegária imperfeita – além de livre circulação de bens e serviços, conta com uma tarifa comum (TEC) para importação de bens de países terceiros, mas essa tarifa possui exceções (por isso a união

alfandegária “imperfeita”).

Ao longo da década de 2000, o governo de Lula promoveu impulso ao bloco, mas os esforços foram menos na área da economia (foco desta tese) e mais nas área político-social. Assim, em 2004, estabeleceu-se fundo com vistas à convergência estrutural entre os países do bloco (FOCEM); em 2005, se estabeleceu um parlamento congregando representantes dos membros em Montevideu (PARLASUL). O âmbito econômico, no entanto, não ganhou vigor. Em decorrência de crises subsequentes na Argentina e da ascensão da China, o comércio brasileiro realizado com o bloco perde importância percentual no total das transações do Brasil com o mundo. Ao longo dos governos de Lula, as importações do MERCOSUL caem de 12% a 9% do total das importações brasileiras, enquanto as exportações ao bloco ficam em patamar estagnado – de 8% a 9%. A tendência de queda é agravada nos governos subsequentes, apesar de melhora substantiva em 2017 (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Fatia do comércio exterior brasileiro dedicada ao MERCOSUL



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de MDIC (2018).

Recentemente, há que se destacar duas iniciativas importantes intra-MERCOSUL que visam restaurar o dinamismo econômico-comercial do bloco: um acordo de facilitação de investimentos e outro de compras públicas. O Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos do MERCOSUL (PCFI), assinado em abril de 2017, tem como base o modelo brasileiro de acordos de investimentos, analisado na seção 5.3 desta tese (p. 128). O outro destaque é o Protocolo de Compras Públicas, de dezembro de 2017, que permite que empresas do bloco participem, em condições de igualdade, de licitações públicas realizadas por qualquer

dos Estados-membros (MRE, 2018).

Feita essa breve introdução, vamos dividir esta seção em duas partes. Na primeira delas, vamos analisar a atuação do MERCOSUL na região da América Latina e Caribe – seja pela adesão de novos membros (Venezuela, Bolívia), seja pela adesão de novos associados (atualmente, todos os países sul-americanos), seja pela aproximação com a Aliança do Pacífico (iniciada em 2014). Na segunda parte, vamos nos debruçar sobre a negociação com outros países e blocos, com destaque para conversas com União Europeia.

3.2.1 MERCOSUL na região: expansão e cooperação com Aliança do Pacífico

Antes de iniciar essa seção, cabe resumo dos tipos de acordo firmados pelo MERCOSUL. No âmbito da ALADI, temos acordos de alcance parcial (entre parte dos membros da Associação) sobre diferentes temas: agropecuários (AAP.AG), de promoção do comércio (AAP.PC) etc. Os mais abrangentes são os acordos de complementação econômica (AAP.CE, ou ACEs, na sigla mais comum). O próprio MERCOSUL foi criado por um ACE, o de nº 18. Os ACEs são o meio utilizado para incorporar países ao MERCOSUL com status de associados.

Para disciplinar questões com países de fora da ALADI, são utilizados outros tipos de acordos. Os acordos que abrangem apenas parte das linhas tarifárias são chamados de Acordos de Preferências Tarifárias ou de Acordo de Comércio Preferencial (ACPs). Quando se abrange a totalidade ou a quase totalidade dos produtos, temos Acordos de Livre Comércio (ALCs). Também há acordos de associação com países e blocos que não pertencem à ALADI, com os quais não se pode firmar ACE: temos Acordos-Quadro de Associação com Guiana e Suriname e Acordo de Associação Birregional em negociação com a União Europeia.

Novos membros

O ACE-18, que criou o MERCOSUL, estabelece, em seu artigo 15º, que o bloco está aberto à adesão, mediante prévia negociação, dos demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Em tese, portanto, poderíamos incorporar a quase totalidade dos países da América do Sul, além de certos países da América Central, como Cuba e México. Na década de 1990, no entanto, esse recurso não foi utilizado, talvez porque se tivesse interesse em primeiramente consolidar o core fundador do bloco – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No governo de Lula, começam conversas com Venezuela, Bolívia e Equador.

A aproximação da Venezuela com o MERCOSUL começa em 2004, com o ACE-59. A partir de então, o processo foi acelerado, em parte em decorrência de certo alinhamento entre

Lula e Chávez. Em 2005, a Venezuela recebeu o status de associada em adesão. Em 2006, os venezuelanos deixaram a Comunidade Andina (CAN) e assinaram Protocolo de Adesão com o MERCOSUL. A partir de então, começou um arrastado processo de ratificação nos países-membros. Os países que mais demoraram para aprovar a adesão foram Brasil e Paraguai. Após o Congresso Brasileiro aprovar o ingresso em 2009, restou o Paraguai. Em 2012, o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL em decorrência do “rito sumário” destituiu o presidente Hugo, e incorporou-se a Venezuela sem a aprovação do Paraguai.

Entre as vantagens da incorporação da Venezuela, estão o seu peso na América do Sul – quarto maior PIB e quarta maior população – e seu potencial energético – maior reserva comprovada de petróleo do mundo, com mais de 300 bilhões de barris. Essas vantagens econômicas, no entanto, estão temporariamente afetadas pela crise econômico-institucional no país, em curso ao menos desde 2014. Além disso, a adesão efetiva da Venezuela jamais foi efetivada, uma vez que o país não internalizou as normativas do MERCOSUL no prazo dado, sendo suspensa em dezembro de 2016 em decorrência desse problema. Em agosto de 2017, houve nova suspensão, dessa vez em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL. Até julho de 2018, a suspensão ainda não havia sido revista, mesmo porque a situação na Venezuela se deteriora ainda mais (FONTANELLI, REISDOERFER, *et al.*, 2016).

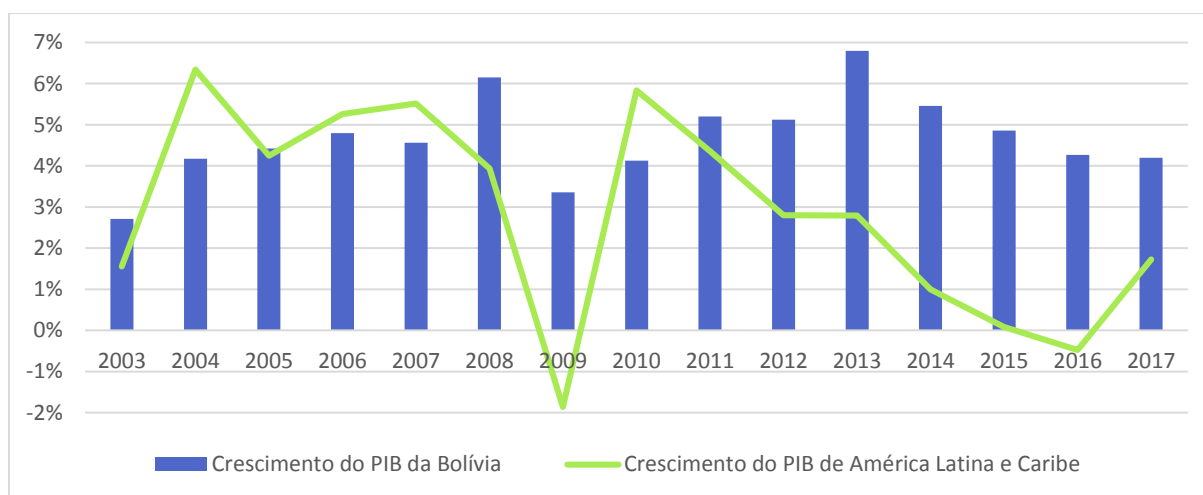
Outro país que se tentou agregar como membro pleno foi a Bolívia, cuja aproximação com o MERCOSUL começara em 1996, com o ACE-36. Em 2009, começaram negociações. Em 2012, durante a suspensão do Paraguai, foi firmado protocolo de adesão, o qual não foi reconhecido por Assunção após o retorno paraguaio, em 2013. Em 2015, foi assinado novo protocolo de adesão, dessa vez com a chancela do Paraguai. Em julho de 2018, todos os membros já haviam ratificado, com exceção do Brasil. O protocolo estava tramitando no Congresso brasileiro por meio do Projeto de Decreto Legislativo (PDC) 745/2017. Em maio de 2018, fora aprovado na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, devendo em breve seguir a plenário.

O terceiro “associado em ingresso” é o Equador, que passou a se aproximar ao bloco pelo ACE-59 de 2004. Em 2009, começaram as negociações com vistas à adesão. As negociações, no entanto, não avançaram ao ponto de se assinar o protocolo de adesão, de modo que o caso do Equador está em uma etapa anterior.

A adesão de países a um bloco tem sempre uma dimensão política. A identidade entre o Brasil de Lula e Dilma (2003-2016), o Equador de Correa (2007-2017), a Bolívia de Evo (2006-atualidade) e a Venezuela chavista (1999-atualidade) ajudou na conformação de uma atmosfera

favorável às expansões analisadas. É importante que se tenha em mente, no entanto, o caráter duradouro da adesão a um bloco regional, que transcende governos. É do interesse do Brasil fortalecer um bloco no qual o país exerce liderança. Devemos priorizar, portanto, a restauração da participação Venezuela assim que as circunstâncias permitirem. Devem ser aplaudidos, ademais, os avanços da adesão boliviana no Congresso do Brasil. A Bolívia está entre os países de crescimento mais sólido nos últimos tempos, crescendo em média 4,7% de 2003 a 2017 – 1,8% a mais que a média latino-americana e caribenha, de 2,9%. Em especial na década de 2010, o crescimento boliviano foi invejável (Gráfico 13). Em termos econômicos, portanto, a inclusão da Bolívia pode dinamizar o MERCOSUL.

Gráfico 13 – Crescimento econômico anual da Bolívia comparado ao da região



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Banco Mundial (2018).

Novos associados

O MERCOSUL conta hoje com sete estados associados. Dois deles foram incorporados durante o governo de FHC – Bolívia (1996) e Chile (1996) –, três no de Lula – Peru (2003), Colômbia (2004) e Equador (2004) – e dois no de Dilma – Guiana (2013) e Suriname (2013)²⁷. Os estados associados podem participar das reuniões do bloco na qualidade de convidados e podem assinar acordos sobre matérias comuns. A terceira característica seria o estabelecimento do livre comércio entre o associado e o bloco. Essa característica, no entanto, foi relativizada, em decorrência de mudança no regime jurídico das associações.

O regime de participação dos Estados Associados ao MERCOSUL estava originalmente contido na decisão nº 18/04 do Conselho de Mercado Comum (CMC), órgão decisório máximo

²⁷ É importante destacar que, além dos ACEs firmados com os países que se associaram ao bloco, o MERCOSUL também firmou ACEs com México (ACE-54, 2002) e com Cuba (ACE-62, 2006).

do bloco. Essa decisão estabelece que podem tornar-se associados países membros da ALADI com os quais o MERCOSUL tenha assinado Acordo de Livre Comércio. Como já havia livre comércio, o objetivo da associação era primordialmente político, permitindo ao associado participar nas reuniões dos diversos órgãos do MERCOSUL. Essa regra valeu até 2013, quando se buscou flexibilizá-la com vistas a viabilizar a associação de Guiana e Suriname, que jamais fizeram parte da ALADI. Em e-mail de 2016 enviado ao autor da pesquisa, a Conselheira Juliana Soares Santos explica como se deu esse processo (SANTOS, 2016, destaques nossos):

Em 2012, intensificou-se a aproximação entre Guiana, Suriname e MERCOSUL. A Decisão CMC N° 24/12 "Complementação e Articulação MERCOSUL-UNASUL", aprovada durante o CMC de Mendoza, em junho de 2012, determinou que o GMC apresentasse proposta para regulamentar o regime de participação da Guiana e do Suriname em encontros do MERCOSUL.

Com base na Dec. 24/12, Guiana e Suriname participaram, a convite da Presidência Pro Tempore brasileira do MERCOSUL, da LXXIII Reunião do Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), realizada em Brasília nos dias 29, 30 e 31 de outubro de 2012. Até então esses eram os únicos países da América do Sul a não participar do FCCP, o órgão responsável pela coordenação da agenda política dos Estados Partes.

Durante a reunião do FCCP, Guiana e Suriname manifestaram interesse em aprofundar suas relações políticas e econômicas com o MERCOSUL. A participação desses países no FCCP foi regulamentada pela Dec. 57/12. Seguiram-se missões do então Alto Representante do MERCOSUL, em novembro de 2012, e da Presidência Pro Tempore uruguaia, em abril de 2013, à Guiana e ao Suriname para conversar com esses países sobre ampliação das relações com o MERCOSUL e uma possível associação ao bloco.

A Decisão CMC N° 11/13 flexibilizou os requisitos de associação ao MERCOSUL, permitindo-a também a países da região não-membros da ALADI (a adesão à ALADI pode ser processo longo), que assinem acordo com o bloco sob o Art. 25 do Tratado de Montevideú. Pelo novo critério, não era necessária a pré-existência de acordo comercial entre o MERCOSUL e o candidato a Estado Associado. A associação nesse caso, além do objetivo político original, teria finalidade de promover uma maior aproximação comercial.

Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados ao MERCOSUL sob os novos termos da Decisão CMC N° 18/04. [...] Com Guiana e Suriname, há acordos comerciais ainda limitados. No caso da Guiana, há o Acordo de Alcance Parcial N°38 (AAP-38), que tem poucas linhas tarifárias. No caso do Suriname, há o Acordo de Alcance Parcial N° 41 (AAP-41), que outorga uma quota para exportações de arroz do Suriname.

Dessa forma, em suma, desde 2013, há dois caminhos distintos para associação ao MERCOSUL: a) ser membro de Aladi com livre comércio com o MERCOSUL; b) ter acordo com o MERCOSUL sob o Art. 25 do Tratado de Montevideú, que prevê acordos parciais com

outros países da América Latina²⁸.

Essa mudança guarda aspectos positivos e negativos. A principal vantagem é a aproximação com países da região sem interesse no longo processo de adesão à Aladi. A mudança, nesse sentido, imprimiu dinamismo ao MERCOSUL, o que é sempre bem-vindo. Como lado negativo, destaco a perda da necessidade de livre comércio para aquisição do status de associado. Até 2013, a possibilidade de associação ao MERCOSUL era apresentada como prêmio a vizinhos que estabelecessem livre-comércio conosco. Com a associação de Guiana e Suriname, a ideia de ser associado é ressignificada, uma vez que as trocas comerciais do Brasil com Guiana e Suriname são baixas.

A complexa teia de acordos do MERCOSUL com a região gera um resultado importante: a conformação de uma área de livre comércio na América do Sul. Por esse motivo, a aproximação com a Aliança do Pacífico, que vem sendo avançada desde 2014, tem de buscar novas áreas de integração, já que o livre comércio entre os blocos já é praticamente uma realidade.

Aliança do Pacífico

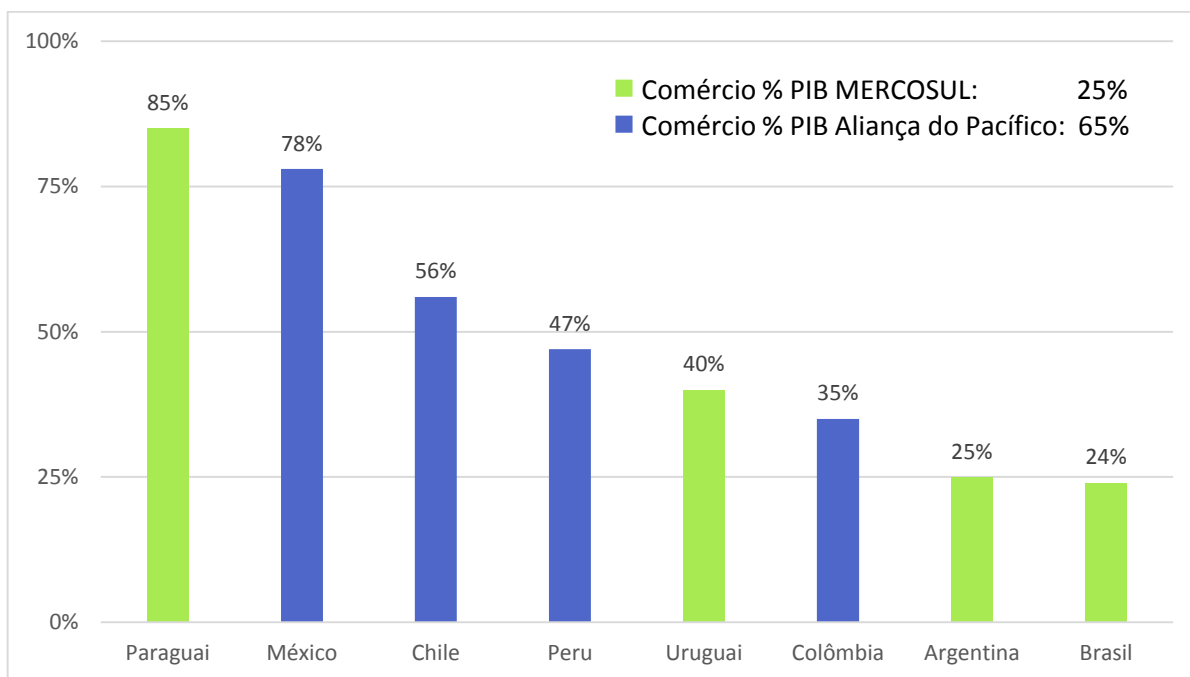
Lançada em 2011 por Chile, Colômbia, México e Peru, a Aliança do Pacífico é uma iniciativa de integração econômica prevê, além de liberalização tarifária, alguns elementos adicionais, com destaque para o “Mercado Integrado Latino-Americano”: a integração das bolsas de Santiago, Bogotá, Cidade do México e Lima. Inicialmente, houve interpretações de que a Aliança do Pacífico e o MERCOSUL seriam propostas antagônicas. A revista *Economist* chegou a afirmar que “a região se está dividindo em dois blocos alternativos: a pró-mercado Aliança do Pacífico e o mais estatista MERCOSUL” (*ECONOMIST*, 2013). De fato, há alguns poucos argumentos que respaldam essa afirmação, como o fato de que todos os membros da Aliança do Pacífico têm acordos de livre comércio com os Estados Unidos, enquanto a ALCA foi recusada pelo MERCOSUL em 2005.

Há algumas formas de tentar apurar o que há de material no discurso de maior abertura dos países da Aliança do Pacífico em comparação com os do MERCOSUL. Uma das possibilidades de medir a abertura comercial é por meio do peso do comércio no total do produto interno bruto (soma das exportações e importações de bens e serviços, medida em proporção do PIB). De fato, percebemos que, com exceção do Paraguai, segundo esse coeficiente, os países do MERCOSUL tendem a ser mais fechados. Como a Argentina e o Brasil

²⁸ Curiosamente, sob critério linguístico, poderia ser problematizada a inclusão de Guiana (inglês) e Suriname (holandês) na categoria de América Latina.

compreendem 97% do PIB do MERCOSUL, a média final do bloco cai, de modo que o índice comércio como percentual do PIB do MERCOSUL é de apenas 25%, contra 65% no caso da Aliança do Pacífico (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Comércio em % do PIB em 2017 no MERCOSUL (verde) e na AdP (azul)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Banco Mundial (2018).

Essa conjuntura pode mudar. Há, hoje, na Argentina e no Brasil, vontade política no sentido de busca de maior abertura. Por outro lado, existe a ideia de “convergência na diversidade”, formulada pelo governo do Chile em 2014 e sustentada por relatório da CEPAL de 2018, segundo a qual os modelos distintos de desenvolvimento e de inserção internacional não são impeditivos à integração entre MERCOSUL e Aliança do Pacífico (CEPAL, 2018; MUÑOZ, 2014). Segundo Heraldo Muñoz, então chanceler chileno:

Há uma diversidade de estradas na região para avançar no desenvolvimento. Seremos respeitosos com essas diferenças, entendendo, no entanto, que é possível construir um todo integrado de partes diferentes e desiguais. Há espaço para projetos sub-regionais que podem ser tijolos para a construção de um projeto maior e mais inclusivo de integração latino-americana. O Chile valoriza a Aliança do Pacífico como um esquema de integração econômica e uma plataforma comercial para projeção coletiva para a região da Ásia-Pacífico; mas ele não compartilhará qualquer pretensão de conceber essa Aliança como um bloco ideológico que exclui ou entra em conflito com outros projetos de integração. Como exemplo, devemos discutir a possibilidade de materializar uma convergência da Aliança do Pacífico com o MERCOSUL (MUÑOZ, 2014).

Impulsionada pelo Chile, portanto, a cooperação Aliança do Pacífico-MERCOSUL foi lançada em 2004. Essa cooperação parte do fato de que, desde a década de 1990, já há acordos sobre liberalização tarifária entre o MERCOSUL e todos os membros da Aliança do Pacífico. Em vigor, temos o ACE-35 com o Chile (1996) e o ACE-58 com o Peru (2005), que configuram livre comércio com esses países. Com a Colômbia, tínhamos o ACE-59 (2005), o qual foi substituído e ampliado pelo ACE-72 (2017), que mantém o livre comércio. O único país com o qual ainda não há livre comércio é o México, uma vez que o ACE-54 (2002) ainda não garantiu a liberalização total.

Partindo desse diagnóstico de que se havia mais espaço para avanços em questões não tarifárias, foi lançado, em 2017, um “roteiro de atividades” (*hoja de ruta*) com passos concretos para aproximar os blocos. O Grupo de Alto Nível (GAN) da Aliança do Pacífico e o Grupo Mercado Comum (GMC) do MERCOSUL foram instruídos a reunirem-se periodicamente para avançar em cinco temas, identificados como prioritários: integração produtiva (identificação de possíveis cadeias de valor regional); facilitação do comércio; cooperação aduaneira; promoção comercial; e apoio às Pequenas e Médias Empresas. Foram estabelecidas linhas de trabalho nessas áreas, com workshops e encontros de especialistas. São temas menos convencionais, muitos dos quais têm ganhado força também na Rodada Doha da OMC, na qual os temas mais tradicionais estão enfrentando dificuldades para avançar. A *hoja de ruta* é um documento enxuto, cuja íntegra reproduzo abaixo (MERCOSUL, 2017, tradução livre):

MERCOSUL - Aliança do Pacífico

Roteiro de Atividades

Buenos Aires, 7 de abril de 2017

Cadeias Regionais de Valor / Acumulação de Origem

- Reunião de especialistas para trocar informações e experiências sobre Acumulação de Origem
- Workshop MERCOSUL-AP sobre encadeamentos produtivos

Facilitação do Comércio / Janelas Únicas de Comércio Exterior - VUCEs

- Reunião de especialistas no âmbito da Rede Iberoamericana de VUCEs
- Compartilhar os progressos na implementação da certificação de origem digital (COD) da ALADI.

Cooperação Aduaneira

- II Encontro de especialistas aduaneiros para analisar avanços do Sistema INDIRA do MERCOSUL (Intercâmbio de Informação dos Registros Aduaneiros) e por parte

da AP, compartilhar os resultados dos workshops com a OMA (Organização Mundial de Aduanas).

Promoção Comercial e Pequenas e Médias Empresas (PMEs)

- Trocar convites para eventos empresariais com a participação das PMEs da Aliança do Pacífico e do MERCOSUL (por exemplo, Macro Rodada de Negócios).

Barreiras Não Tarifárias

Facilitação do Comércio de Serviços

Em discurso de junho de 2018 realizado no seminário *MERCOSUL-Aliança do Pacífico: Reforçando os Vetores da Integração* (cuja realização, em si, reflete o interesse do Brasil na aproximação entre os blocos), o Embaixador José Antônio Marcondes de Carvalho desenvolveu melhor as linhas de aproximação anunciadas (destaques nossos):

O primeiro eixo dessa *hoja de ruta* tem a ver com a **integração produtiva**. A intensificação dos fluxos comerciais da região ainda esbarra no reduzido entrelaçamento entre nossas estruturas produtivas. [...] Com o apoio do BID, realizamos, no ano passado, um seminário sobre cadeias regionais de valor em que iniciamos uma reflexão sobre formas objetivas de avançar nessa seara tão desafiante.

Um segundo eixo importante da *hoja de ruta* refere-se aos temas de **facilitação de comércio**. O objetivo é tirar o máximo dos resultados dos acordos comerciais existentes, mediante iniciativas para acelerar e desburocratizar os trâmites do comércio exterior. Têm havido contatos entre os reguladores dos oito países em temas como **cooperação aduaneira**, portais únicos de comércio exterior e certificado de origem digital. O MERCOSUL apresentou à Aliança do Pacífico uma proposta de acordo entre os blocos em matéria de facilitação de comércio. Em contraste com o tema da integração produtiva, de natureza mais ambiciosa, que requer um enfoque necessariamente gradualista, a agenda de facilitação poderá produzir resultados palpáveis a mais curto prazo, até porque estamos todos comprometidos com a implementação do marco multilateral na matéria: o Acordo de Bali da OMC.

As **barreiras não tarifárias** constituem uma terceira vertente da *hoja de ruta*. Sua inclusão reflete a percepção de que a eliminação de barreiras tarifárias necessita ser complementada por ações para reduzir o caráter restritivo de medidas de caráter regulatório, como os requisitos sanitários e fitossanitários e os parâmetros técnicos exigidos para processos e produtos. O objetivo último que temos em vista é aproximar os nossos marcos regulatórios com vistas a [...] proporcionar um ambiente mais atraente para os investimentos e para a integração produtiva.

Uma componente final da *hoja de ruta* que não poderia faltar envolve o verdadeiro motor da integração: o **setor privado**. É necessário promover a maior interação entre os empresários da região de forma a incentivar negócios e parcerias. Neste contexto, merece destaque a cooperação no apoio às **pequenas e médias empresas**, que já tem hoje, no mercado regional, um *locus* especial de sua atuação (CARVALHO, 2018, destaques nossos).

Por fim, há que se destacar que, para o dia 24 de julho de 2018, estava prevista a primeira reunião de cúpula MERCOSUL-Aliança do Pacífico, a ser realizada na cidade mexicana de

Puerto Vallarta (EFE, 2018). A presença do presidente brasileiro Michel Temer foi confirmada. Trata-se de um novo nível de aproximação entre os blocos, que, até então, só haviam realizado encontros a nível ministerial. Um dos destaques do evento será a presença de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), presidente eleito do México, de orientação mais à esquerda que a de seu antecessor.

Podemos tecer algumas considerações a respeito da aproximação MERCOSUL-Aliança do Pacífico. Durante o governo Lula, nunca houve intenção de antagonizar com esses países, ainda que a sua estratégia de inserção internacional fosse distinta. O Brasil colocava-se como mediador de divergências mais pronunciadas entre Venezuela e Colômbia, e assinou acordos de livre comércio com Colômbia e Peru em 2004 e 2005 respectivamente. Apesar disso, em 2011, surge a Aliança do Pacífico, que capitaliza sobre um discurso de oposição a um modelo estatizante do MERCOSUL. O governo de Dilma responde com tentativas de aproximação, iniciadas em 2014, com forte apoio do Chile, que também refuta o discurso de antagonismo. Começam as reuniões ministeriais explorando possibilidades de aproximação. Já no governo de Temer, essa aproximação é mantida, sendo firmada a *hoja de ruta* com passos concretos de cooperação e sendo realizada a primeira reunião de cúpula, com a presença do mandatário brasileiro. Percebe-se, portanto, um contínuo, sem mudanças de paradigmas quando das mudanças de governo no Brasil.

Há que se ressaltar que não se aventa, no momento, a possibilidade de fusão entre os dois blocos. Os países da Aliança do Pacífico têm rede de acordos mais ampla: a título de exemplo, todos eles têm acordos de livre comércio com os Estados Unidos, e Chile e Peru o têm com a China. Uma fusão demandaria uma abertura comercial extremamente profunda de parte do MERCOSUL, algo que só seria politicamente viável no longo prazo. Sem esse alinhamento tarifário, a fusão não seria viável, porque o MERCOSUL é uma união alfandegária, conta com uma tarifa externa comum (TEC). A fusão com a Aliança do Pacífico exigiria igualar as tarifas externas de todos os envolvidos, e as alíquotas do MERCOSUL são mais altas.

Ainda há margem para melhora na relação entre os blocos, principalmente no aumento dos fluxos de comércio, que são baixos, a despeito da existência de virtual área de livre comércio na região. As iniciativas em áreas não tarifárias, portanto, propostas na *hoja de ruta*, são bem-vindas, podendo seus avanços serem medidos em trabalhos futuros.

3.2.2 MERCOSUL no mundo: negociações com outros países e blocos

Na seção anterior, falamos um pouco da inserção regional do MERCOSUL, por meio da incorporação de novos membros e associados e por meio do diálogo que vem sendo realizado

com a Aliança do Pacífico. O MERCOSUL, porém, tem realizado uma atuação global, buscando acordos com parceiros de outros continentes, sempre com protagonismo da diplomacia econômica brasileira. Essa atuação remonta às origens do bloco. Nesta seção, vamos falar das negociações com a União Europeia e com outros países e blocos.

União Europeia

As negociações com a União Europeia começaram na década de 1990, quando se firmou acordo-quadro em 1995. Após o 11 de setembro de 2001, as negociações ganharam força, em um movimento análogo ao que levava ao estabelecimento da Rodada Doha: a ideia de que o multilateralismo surgiria como atentados aos novos desafios que a globalização ensejava. Tal como aconteceu no âmbito da Rodada Doha, essas expectativas mais otimistas não se confirmaram. Em 2004, as negociações MERCOSUL-União Europeia foram suspensas, em decorrência de divergências fundamentais sobre questões que seguem sensíveis na atualidade: agricultura, compras governamentais, entre outras. De 2004 a 2010, a crise do multilateralismo acentua-se. O impasse da Rodada Doha gera incentivo para busca de alternativas. A União Europeia realiza, nesse período, conjunto de negociações, com vistas a criar teia de arranjos bilaterais e birregionais que garantam a promessa de liberalização que a OMC não logrou entregar. Para os europeus, o acordo com o MERCOSUL surge no âmbito dessa estratégia global (ACCIOLY, 2017).

Em 2010, dessa forma, as negociações são relançadas. Até 2015, as partes negociadoras demonstraram boa vontade, mas o processo não avançou. Em 2016, os avanços começam a aparecer. A primeira troca de ofertas desde 2004 aconteceu em 11 de maio de 2016, na véspera da posse de Temer como presidente em exercício. A oferta trocada em 2016 foi considerada insuficiente por ambas as partes. De parte do MERCOSUL, exigia-se melhorias em cotas para carne, etanol e açúcar. Da parte da União Europeia, exigia-se prazo menor para redução da alíquota de importação no setor automobilístico. Em 2017, foram realizadas quatro reuniões do Comitê de Negociações Birregionais (CNB). Até a atualidade (julho de 2018), novas ofertas haviam sido trocadas, sem que ambas as partes estivessem plenamente satisfeitas. Na ministerial da OMC de Buenos Aires, que aconteceu em dezembro de 2017, foi frustrada a expectativa de anúncio do acordo entre os dois blocos. Em julho de 2018, não estava claro se o acordo seria concluído no ano corrente ou não.

Feito essa retomada histórica, podemos comentar as características do acordo almejado, ainda que essas só serão definidas uma vez que o texto esteja cordado. O “Acordo de Associação Birregional MERCOSUL-UE”, como vem sendo chamado, abrange cerca de 20% do comércio

do MERCOSUL, contra 2% do comércio da União Europeia. No MERCOSUL em especial, mas na União Europeia também, há potencial para impacto substancial no PIB. Trata-se de acordo amplo, com pilares comercial, político e de cooperação. Abrange muitas áreas não tarifárias: acesso a mercados, regras de origem, serviços, investimentos, barreiras técnicas ao comércio, solução de controvérsias, defesa comercial e salvaguardas, aduanas e compras governamentais. Contextualiza-se, nesse sentido, pela tendência de mega-acordos comerciais abrangentes, a exemplo do TTP, do TTIP e do CETA.

As principais dificuldades na viabilização do acordo têm relação com questões comerciais. A complexidade decorre da contraposição de um dos blocos mais competitivos do mundo em agricultura (MERCOSUL) com um dos mais competitivos em indústria e serviços (União Europeia). As resistências de setores internos afetados, como a indústria do Brasil e a agricultura europeia, são inevitáveis. Na Europa, alguns países com setores rurais mais sensíveis – França, Irlanda, Hungria – exercem resistência particularmente grande às negociações. Para o Brasil, no entanto, não se compensa a abertura de nossos setores menos competitivos sem a devida contrapartida (GUIMARÃES, 2017).

O processo de tomada de decisão nas negociações MERCOSUL-União Europeia é particularmente difícil de ser analisado, uma vez que há uma miríade de atores envolvidos tanto na América do Sul quanto na Europa. Com relação ao Brasil, houve contínuo entre os governos de Dilma e de Temer. Como se sabe, o atual ciclo de negociações começou em 2010, e avançou durante os governos de Dilma, culminando na troca de ofertas realizada na véspera da posse de Temer. Isso demonstra que os avanços não decorrem de virada pró-abertura da atual presidência, mas, sim, de um fenômeno anterior.

Um fator que poderia explicar o avanço das negociações é a recessão brasileira, que deu força a setores que defendiam propostas alternativas de inserção. A chefia do Ministério da Fazenda por Joaquim Levy, ao longo de praticamente todo o ano de 2015, é reflexo dessa reconfiguração, uma vez que seu antecessor, Mantega, tinha visões opostas às suas. Outra mudança importante foi a ascensão de Macri na Argentina no fim de 2015. Esses fatores foram mais determinantes do que a mudança de governo no Brasil em 2016.

A conclusão do acordo com a União Europeia tem potencial de garantir uma série de benefícios hoje urgentes para o Brasil. Além de ganhos de renda e de emprego, há razões para crer na conformação de um ambiente mais propício à inserção da economia brasileira nos fluxos globais de investimentos e de agregação de valor, além de permitir uma plataforma para uma atuação das empresas brasileiras nos mercados europeus. Essas vantagens, no entanto, não justificam aberturas sem contrapartida de parte do MERCOSUL. A Europa é particularmente

fechada em seu mercado agrícola, e o acesso ao nosso mercado deve ser utilizado como instrumento de barganha. A dificuldade em se encontrar esse equilíbrio justificam os quase 20 anos de tratativas com vistas a atingir o acordo em tela.

Outros países e blocos

Ainda que as negociações com a União Europeia sejam as de maior impacto potencial, em decorrência do tamanho do bloco, o MERCOSUL realizou negociações com uma miríade de países e blocos ao longo do recorte da pesquisa (CAMEX, 2018). Analisemos brevemente cada um dos casos, dispostos abaixo por ordem alfabética:

- a) MERCOSUL-Canadá: em outubro de 2017, em encontro entre Aloysio Nunes e ministro canadense, aventou-se a possibilidade de Acordo de Livre Comércio (ALC). Em 2018, foram realizadas as primeiras rodadas negociadoras;
- b) MERCOSUL-Coreia do Sul: em 2016, foi realizado diálogo comercial exploratório. Em 2017, o MDIC realizou consultas públicas sobre possível acordo, e foi concedido mandato negociador à CAMEX no fim do ano. Em 2018, foram lançadas as negociações, com formato de acordo ainda a ser decidido;
- c) MERCOSUL-Egito: assinado Acordo de Livre Comércio (ALC) em 2010, o qual entrou em vigor em setembro de 2017. Em 10 anos, 98% do universo tarifário entre MERCOSUL e Egito será zerado;
- d) MERCOSUL-Marrocos: em 2004, foi firmado Acordo-Quadro sobre Comércio que previa negociações de um acordo comercial. Em 2016, em visita do então chanceler Mauro Vieira a Rabat, sublinhou a importância de que as negociações fossem retomadas. Em 2018, eram realizadas tratativas com vistas a iniciar negociações;
- e) MERCOSUL-EFTA: trata-se da Associação Europeia de Livre Comércio, bloco que compreende quatro países que não fazem parte da União Europeia: Suíça, Liechtenstein, Noruega e Islândia. Em 2016, foi concluído diálogo exploratório para lançar negociações com vistas a estabelecer Acordo de Livre Comércio (ALC). Foram realizadas rodadas negociadoras em 2017 e 2018. Em julho de 2018, fora realizada a 4ª rodada, em Genebra;
- f) MERCOSUL-Estados Unidos: tratou-se do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Proposta na década de 1990, tratava-se de projeto ambicioso: a conformação de uma área de livre comércio entre 34 países americanos. Em 2005, na IV Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, considerou-se que o projeto

fracassou;

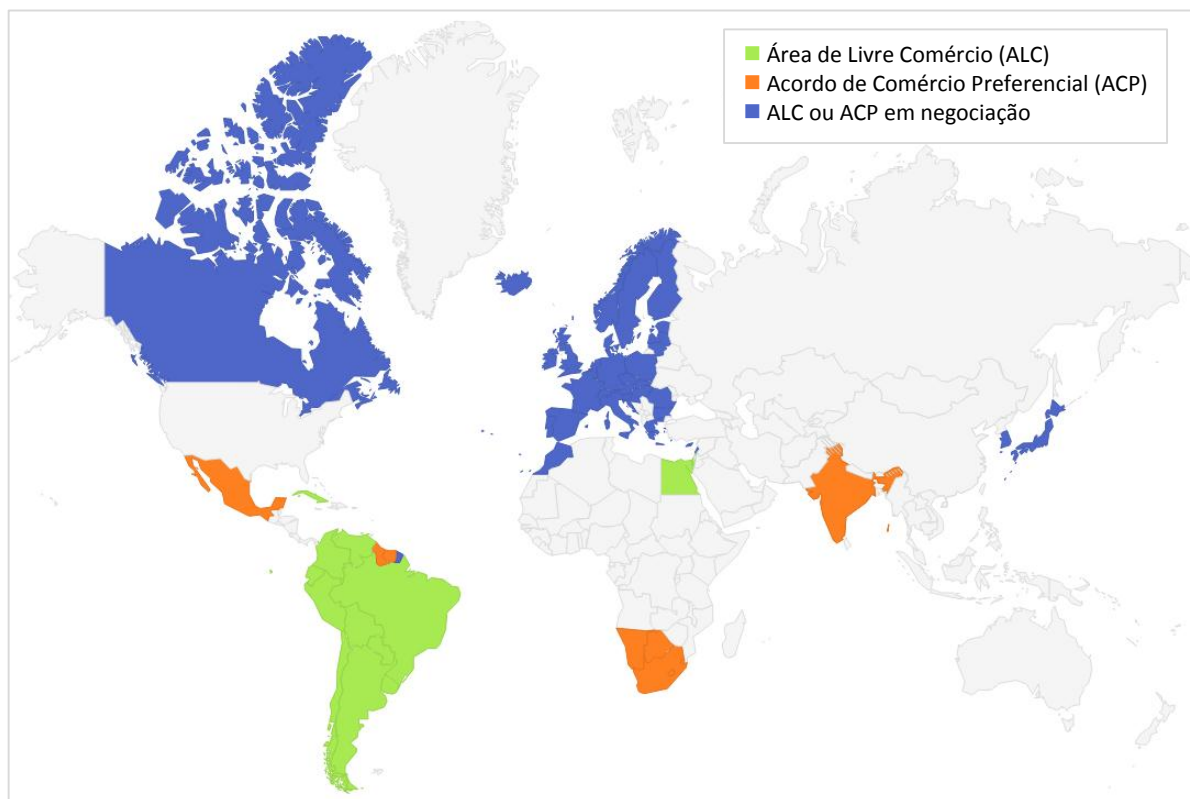
- g) MERCOSUL-Índia: em 2003, foi assinado acordo quadro. Em 2004, se assinou Acordo de Comércio Preferencial (ACP), abrangendo parte do universo de linhas tarifárias. Em 2009, o acordo entrou em vigência. Desde 2016, busca-se ampliar o acordo, com trocas de listas de ofertas ocorrendo em 2017 e 2018;
- h) MERCOSUL-Israel: assinado Acordo de Livre Comércio (ALC) em 2007, o qual entrou em vigor em 2011;
- i) MERCOSUL-Japão: em 2017, MDIC fez consulta pública sobre possibilidade de acordo. Em 2018, eram feitas tratativas com vistas a estabelecer diálogo exploratório (negociações ainda não haviam sido estabelecidas);
- j) MERCOSUL-Líbano: estabelecido diálogo econômico em 2014. Em 2018, eram realizadas tratativas com vistas a iniciar negociações;
- k) MERCOSUL-Palestina: assinado Acordo de Livre Comércio (ALC) com a Autoridade Nacional Palestina em 2010;
- l) MERCOSUL-SACU: trata-se da União Aduaneira da África Austral, bloco composto por África do Sul e quatro de seus vizinhos: Botswana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia. As negociações começaram em 2000 com a África do Sul, passando a abranger toda a SACU em 2003. Em 2008, foi assinado Acordo de Comércio Preferencial (ACP), o qual entrou em vigor em abril de 2016. Há pretensão de se expandir o número de linhas tarifárias abrangidas;
- m) MERCOSUL-Singapura: entre 2017 e 2018, foi lançado diálogo comercial exploratório. Em 2018, buscava-se iniciar negociações com vistas a estabelecer um acordo comercial abrangente, com foco em questões não tarifárias, uma vez que Singapura tem a particularidade de contar com tarifas comerciais zeradas para quase todos os produtos;
- n) MERCOSUL-Tunísia: estabelecido diálogo econômico em 2014. Em 2017, foi realizada primeira rodada de negociações, com vistas a estabelecer Acordo de Livre Comércio (ALC). Em 2018, as negociações seguiam em curso;

Percebe-se, portanto, um contínuo nas tentativas de ampliar a teia de acordos do MERCOSUL com o mundo. Nos últimos tempos, esse processo foi acelerado. Essa aceleração explica-se por consenso mais favorável à liberalização comercial no âmbito dos países do MERCOSUL e, principalmente, em função dos problemas nas negociações da Rodada Doha, que consistiram em incentivo ao experimento com soluções alternativas.

Podemos sintetizar os dados dessa seção (MERCOSUL no mundo) com os da seção

anterior (MERCOSUL na região) por meio do Mapa 4 abaixo:

Mapa 4 – Rede de acordos do MERCOSUL



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de MRE (2018).

A visualização desse mapa permite uma compreensão global da história e da atual situação da rede de acordos do MERCOSUL. Em primeiro lugar, fica claro que o que consolidamos de mais importante, até o momento, foi a liberalização comercial do continente sul-americano – com exceção da região do Escudo das Guianas²⁹. Atualmente, essa área subcontinental está em vias de se consolidar, com o término dos cronogramas de desagravo tarifário com Colômbia, Equador e Peru. Com a Aliança do Pacífico, portanto, temos livre comércio, com a exceção importante do caso mexicano. O mapa permite também visualizar algumas iniciativas com países do IBAS e do Oriente Médio, as quais se têm buscado aprofundar na atualidade – vide tratativas para ampliar acordos com Índia e África do Sul. Por fim, destaca-se a expansão da fronteira negociadora rumo ao Norte desenvolvido, fenômeno que ganhou força mais recentemente.

²⁹ Com Guiana e Suriname, temos acordos com preferências que não abrangem a totalidade das linhas tarifárias. Com Guiana Francesa, temos o acordo em negociação com a União Europeia. Em função dessas pequenas exceções, utilizamos o termo “virtual” área de livre comércio na América do Sul.

3.3 Bilateral: acordos do Brasil com terceiros

Nesta seção, serão abordados acordos firmados diretamente pelo Brasil com seus parceiros. A vantagem dessa modalidade é a facilidade a mais nas negociações, que não tem de contemplar os interesses de um grande número de países participantes. A desvantagem tem relação com o impedimento à negociação de temas tarifários, em função de normativa do MERCOSUL. Segundo a decisão nº 32/2000 do Conselho do Mercado Comum:

Considerando que a constituição de um mercado comum implica [...] a necessidade de contar com uma política comercial externa comum [e que] os Estados Partes entendem que é necessário priorizar as negociações como bloco, o Conselho do Mercado Comum decide reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extrazona nos quais se outorguem preferências tarifárias (MERCOSUL, 2018).

Apesar disso, o comércio de hoje é, cada vez mais, protegido por barreiras não tarifárias (BNTs). Segundo a UNCTAD (2013):

Embora o acesso ao mercado ainda possa ser melhorado com uma maior liberalização para vários produtos, as políticas comerciais tradicionais, como tarifas e cotas, não têm mais um impacto significativo na restrição do acesso ao mercado. As tarifas sobre o comércio internacional são geralmente baixas, uma vez que foram progressivamente liberalizadas, primeiro sob os auspícios do GATT e da OMC e, posteriormente, no contexto de acordos regionais e bilaterais de comércio preferencial.[...] O fato de que a liberalização tarifária por si só, em geral, tenha sido bem-sucedida ao fornecer acesso genuíno ao mercado, chamou a atenção para as barreiras não tarifárias (BNTs) como determinantes importantes para restringir o acesso ao mercado.

Desse fenômeno surge uma janela de oportunidade para o Brasil, que pode negociar acordos substantivos com determinados parceiros sem ter de mobilizar a totalidade de seus parceiros do MERCOSUL. As principais tratativas comerciais que o Brasil tem realizado no âmbito bilateral são com parceiros regionais, com destaque para Argentina, Chile, México e Peru. Exploreemos melhor esses casos, dispostos abaixo em ordem alfabética.

Brasil-Argentina

Em decorrência da sensibilidade de suas indústrias automotivas – com maior competitividade no caso das montadoras brasileiras –, Brasil e Argentina possuem acordo restringindo o livre comércio nessa área. Esse acerto, vigente desde o ACE 14 de 1991, prevê coeficiente de desvio sobre as exportações (“flex”): a cada X dólares em automóveis argentinos exportados ao Brasil, o Brasil pode exportar Y dólares em automóveis ao mercado argentino.

No atual acerto, renovado em 2016 para vigência até 2020, o Brasil pode vender, com isenção de impostos, US\$ 1,5 para cada US\$ 1 importado do país vizinho. Ainda segundo o atual acerto, se não houver fatos novos, deverá valer o livre comércio a partir de 2020, o que deverá privilegiar nossa indústria automotiva, cujo maior cliente externo já é a Argentina, mesmo com as restrições (ICTSD, 2018).

Brasil-Chile

Em abril de 2018, em visita ao Brasil, Sebastián Piñera, presidente do Chile, sugeriu que se negociasse um "novo e ambicioso acordo de livre comércio". Na mesma ocasião, foram assinados dois importantes acordos: um sobre compras públicas e outro sobre serviços financeiros. A I Rodada Negociadora do Acordo de Livre Comércio Brasil-Chile aconteceu em Brasília, em junho de 2018. Pode-se considerar que o nome “acordo de livre comércio” dá a entender discordância com a proibição, no âmbito do MERCOSUL, de negociações tarifárias bilaterais. Essa leitura não leva em consideração que já há livre comércio do Chile com o MERCOSUL (e, portanto, com o Brasil). Apesar do nome remeter à ideia de ALC, o acordo em tela não tem como foco redução de alíquotas de importação. Efetivamente, os assuntos tratados na primeira rodada têm como ênfase o tratamento de assuntos não tarifários. São eles:

- a) Comércio de serviços;
- b) Comércio eletrônico;
- c) Telecomunicações;
- d) Medidas sanitárias e fitossanitárias;
- e) Facilitação de comércio;
- f) Micro, pequenas e médias empresas;
- g) Obstáculos técnicos ao comércio;
- h) Coerência regulatória/boas práticas regulatórias;
- i) Cooperação econômico-comercial;
- j) Política de concorrência;
- k) Comércio e gênero;
- l) Comércio e assuntos trabalhistas;
- m) Comércio e meio ambiente;
- n) Assuntos institucionais e solução de controvérsias.

A II rodada negociadora Brasil-Chile está prevista para ser realizada em agosto de 2018,

em Santiago. Trabalhos futuros poderão debruçar-me sobre os resultados desse importante processo negociador.

Brasil-México

Os acordos comerciais bilaterais entre Brasil e México remontam ao ACE-53, de 2002. Em 2015, foi lançada negociação entre os dois países com vistas a expandir o ACE-53 e atualizar o arcabouço regulatório em uma série de temas não tarifários, como os que seguem:

- a) Barreiras sanitárias e fitossanitárias;
- b) Serviços;
- c) Compras governamentais;
- d) Facilitação de comércio;
- e) Barreiras técnicas;
- f) Propriedade intelectual;
- g) Coerência regulatória.

Em novembro de 2017, foi concluída a oitava rodada de negociações. Segundo comunicado do governo mexicano, se conseguiu concluir os textos dos capítulos sobre coerência regulatória e facilitação de comércio. Em 2018, as negociações ainda estavam em curso. Existe expectativa de que o esfriamento das relações entre o México e os Estados Unidos possa incentivar os mexicanos a buscar diversificar parceiros, o que representaria oportunidade ao Brasil (ICTSD, 2017).

Brasil-Peru

Em abril de 2016, foi assinado o Acordo de Ampliação Econômico-Comercial Brasil-Peru. Tratou-se de uma iniciativa experimental para o Brasil, uma vez que, na época, era o acordo bilateral de maior amplitude temática já assinado pelo país. O acordo Brasil-Peru está dividido em três capítulos:

- a) Investimentos: trata-se de capítulo com base no modelo brasileiro de regulação de investimento, o ACFI, desenvolvido na seção 5.2 desta tese (p. 123);
- b) Serviços: liberalização do setor de serviços entre os dois países, em áreas como comunicação, turismo, transporte, engenharia, arquitetura e entretenimento;
- c) Compras governamentais: licitações no Brasil e no Peru passam a estar abertas a empresas de ambos os países de maneira indiscriminada. Tratou-se da primeira vez que

o Brasil firmou acordo na área de compras governamentais.

Em março de 2017, o Congresso brasileiro aprovou o acordo, que aguarda aprovação do parlamento peruano para que possa entrar em vigência (MDIC, 2017).

3.4 Fechamento do capítulo

As intersecções entre os três recortes abordados nesse capítulo – multilateral, regional e bilateral – justifica um fechamento único. Nesta seção, portanto, enfatizaremos a relação entre esses diferentes âmbitos, que normalmente respeita a seguinte dinâmica: quando um deles perde dinamismo, outro surge como alternativa, recebendo a atenção dos formuladores de política externa.

Como colocamos na seção dedicada às propostas de José Serra (Tabela 1, p. 56), verifica-se entendimento de que a insistência no avanço da Rodada Doha resultou em ganhos limitados, de modo que a ideia dos acordos bilaterais surgiria como alternativa. Entende-se, portanto, que os acordos bilaterais não são inerentemente priorizados pelo governo do Brasil, como um princípio a nortear a política comercial brasileira. Surgem, de fato, a partir da perspectiva de fracasso parcial da Rodada Doha. Essa dinâmica respalda uma ideia proposta por Hermann (1990, p. 12-13, tradução livre):

Consideremos uma observação final a respeito da revisão de várias abordagens sobre a explicação da mudança. Todo o material examinado parece, implícita ou explicitamente, assumir que a mudança é provocada pelo fracasso. A inadequação de algum esquema existente para lidar com alguma experiência crítica força o indivíduo a um modo de aprendizado que pode levar a uma reestruturação de seu modelo mental. Informação de que a política existente não está funcionando de modo apropriado motiva defensores de mudança no governo e serve como munição em sua disputa com a burocracia.

Esse foi o caso com a persistência do Brasil com as negociações comerciais no âmbito multilateral. Naturalmente, há alguns argumentos fortes segundo os quais o Brasil teria vantagens maiores no âmbito multilateral. Países em desenvolvimento ganham força em negociações quando somam suas vozes – como foi o caso da criação do G20 Comercial, criado em 2003, às vésperas da Conferência Ministerial de Cancun. O G20 Comercial logrou mudar o equilíbrio das negociações, fazendo valer os interesses dos países em desenvolvimento favoráveis à agenda de liberalização agrícola.

Sem perspectivas de uma conclusão exitosa para a Rodada Doha, no entanto, é do

interesse do Brasil a busca de um *second best*, e os defensores de mudança ganham força progressivamente. No Brasil, havia um número importante de defensores dos caminhos bilateral e dos mega-acordos (THORSTENSEN e FERRAZ, 2014). Esses grupos ganham força com o fracasso da via multilateral, tal como previsto por Hermann, e logram influenciar o novo chanceler, José Serra, em 2016.

É interessante notar, ademais, que a onda dos mega-acordos perderia força a partir da posse de Trump nos Estados Unidos. Apenas três dias após assumir como presidente dos Estados Unidos, Trump assinou memorando retirando seu país da Parceria Transpacífico (TPP), uma das iniciativas mais celebradas entre os defensores dos mega-acordos. É interessante notar que, no memorando em questão, fica clara a intenção de Trump de privilegiar especificamente negociações bilaterais:

É a intenção da minha administração lidar diretamente com países avulsos em uma base individual (ou bilateral) na negociação de futuros acordos comerciais. [...] Com base nesses princípios, e pela autoridade que me é conferida como Presidente pela Constituição e pelas leis dos Estados Unidos da América, eu o instruo a retirar os Estados Unidos como signatário da Parceria Transpacífico (TPP), para Retirar permanentemente os Estados Unidos das negociações do TPP e começar a buscar, sempre que possível, negociações comerciais bilaterais para promover a indústria americana, proteger os trabalhadores americanos e elevar os salários americanos. (ESTADOS UNIDOS, 2017, p. tradução livre).

As negociações do Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP), entre Estados Unidos e União Europeia, também foram suspensas após a eleição de Trump. Pelo menos quando consideramos a participação não desprezível dos Estados Unidos, portanto, já não podemos mais falar em uma tendência global de fortalecimento de mega-acordos.

Feita essa ressalva, o Brasil, como o restante do mundo, não tem ainda respostas aos desafios que a Era Trump introduz. Por ora, a política comercial brasileira segue buscando o acordo com a União Europeia, que se encaixa na definição de mega-acordo, além de avançar em uma série de negociações bilaterais tanto por meio do MERCOSUL quanto como ator individual.

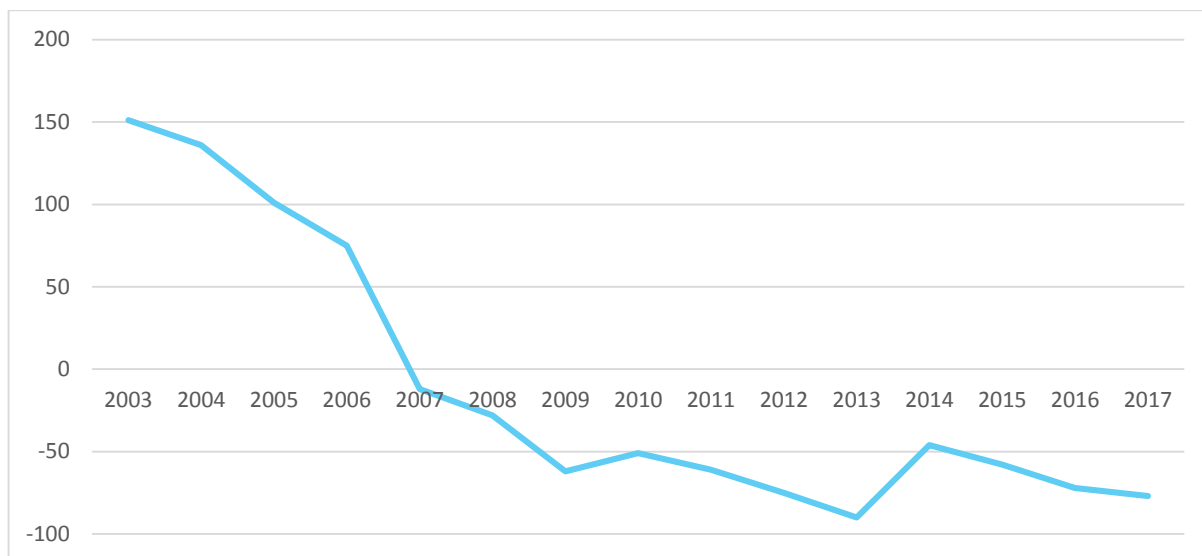
4 POLÍTICA FINANCEIRA

Em um mundo globalizado, o sistema financeiro internacional tem influência decisiva sobre o desenvolvimento das economias nacionais. Por um lado, há a possibilidade de se obter capitais para financiar o investimento necessário ao crescimento desejado. Trata-se da área de atuação típica do Banco Mundial. Por outro lado, faz-se necessária estabilidade monetária, de modo a garantir funcionalidade às economias. Esse é o papel exercido pelo FMI.

Historicamente, o Brasil enfrentava dificuldades no âmbito das finanças internacionais. Restrições financeiras de origem externa estão na raiz da estagnação que rendeu à década de 1980 a alcunha de “década perdida”. Havia forte dificuldade de acesso a divisas fortes em cenário de necessidades crescentes de financiamento externo, em função da baixa poupança doméstica. De 1982 a 2002, nos vinte anos anteriores ao início do recorte da tese, o Brasil teve de recorrer ao FMI aproximadamente uma vez a cada três anos (FMI, 2018).

Essa asfixia cambial impedia o crescimento e, junto com o controle da inflação, estava entre as principais preocupações dos economistas. O período do recorte da tese é marcado por uma mudança relevante deste perfil. O Brasil passa a contar com excedentes de reservas cambiais. Não é mais necessário recorrer ao FMI – de fato, a dívida do Brasil com o Fundo é quitada em 2005³⁰. Em decorrência do aumento exponencial das reservas do Brasil, a dívida externa líquida passa a cair. Entre 2007 e 2008, o Brasil torna-se credor internacional: os ativos brasileiros no exterior superaram o total da dívida externa pública (Gráfico 15).

³⁰ Trata-se de situação contrastante com a da Argentina, cujos estresses cambiais seriam mantidos ao longo da década de 2000 e de 2010, a exemplo do recente socorro de USD 50 bilhões autorizado pelo FMI em junho de 2018.

Gráfico 15 – Dívida externa líquida do Brasil (US\$ bilhões, valor do 4º trimestre)

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de BACEN (2018)

Esse cenário positivo constituiu credenciais para a atuação da diplomacia financeira do Brasil – o que diferencia esta área das demais áreas econômicas, nas quais o Brasil costuma enfrentar mais dificuldades. O Brasil passa a ter como objetivo o aumento do seu peso e de sua participação nas instituições financeiras internacionais. Além de tentar reformar as instituições maiores de que já fazia parte, o Brasil adere a novos foros:

Ocorreram adesões inéditas a foros de gestão econômica internacional nos quais não havia, até 2009, representação de países em desenvolvimento. Entre os principais, cita-se o Comitê da Basileia para a Regulação Bancária (BCBS) e comitês técnicos do Banco de Compensações Internacionais (BIS), o Comitê Internacional para Padrões Contábeis (IASB), o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) e a Organização Internacional de Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO) (LEITE, 2016, p. 74).

Ainda que as tratativas que se desenvolvem nessas instâncias de cunho mais técnico sejam importantes na regulação dos fluxos financeiros internacionais, trata-se de foros nos quais a resistência à participação do Brasil é menor. As campanhas diplomáticas de fôlego são mais necessárias para influenciar organismos pelos quais passam quantidades maiores de recursos, bem como arranjos políticos, como é o caso do Grupo dos 20.

Para entender a diplomacia financeira do Brasil, é interessante também que se dedique, brevemente, à análise de seus principais atores. Dessa forma, cabe considerar as estruturas incumbidas da política financeira no âmbito do Ministério da Fazenda, do Ministério das Relações Exteriores e do Banco Central.

Na Fazenda, destaca-se a Subsecretaria para Instituições Econômico-Financeiras e Cooperação Internacional (SUEFI) da Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN). A SUEFI tem, entre suas competências, a de “planejar, coordenar e supervisionar [...] a participação brasileira no Grupo dos 20 – G20 –, no Fundo Monetário Internacional, no Grupo Banco Mundial, nos fóruns econômicos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e do Conselho de Estabilidade Financeira” (FAZENDA, 2013).

No Itamaraty, a diplomacia financeira fica a cargo, principalmente, da Divisão de Política Financeira (DPF) e do Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN). A DPF tem, entre suas competências, a de tratar dos assuntos relativos ao sistema financeiro internacional em diversas instâncias – Nações Unidas, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, comumente chamado de Banco Mundial), Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e Fundo Monetário Internacional (FMI). Além disso, a DPF acompanha, dirige e orienta, em cooperação com o Ministério da Fazenda, a participação do Brasil no Grupo dos 20 (G20), entre outras atribuições. Em suma, portanto, os temas mais centrais da diplomacia financeira, relacionados a Banco Mundial, FMI e G20, são primordialmente tratados na DPF. O DFIN é o departamento ao qual a DPF está submetida.

No Banco Central, podemos destacar a atuação do Departamento de Assuntos Internacionais (DERIN) da Diretoria de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos (DIREX). Entre outras competências, cabe ao DERIN gerenciar as operações financeiras entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e gerir a operacionalização do Arranjo Contingente de Reservas e do ICBA dos BRICS (BACEN, 2015).

A análise das competências atribuídas aos diferentes órgãos da esplanada responsáveis pela diplomacia financeira permite algumas observações. Primeiramente, não se trata de assunto de exclusividade de um órgão, porquanto as participações do Brasil, no âmbito, por exemplo, do G20, são estruturadas a partir de coordenação interministerial. Por outro lado, percebe-se que se trata de um tema primordialmente da Fazenda, que “planeja, coordena e supervisiona”, enquanto o MRE “acompanha, em cooperação com o Ministério da Fazenda”. Há, por fim, atribuições que cabem ao Banco Central, sobretudo no âmbito da regulação financeira. Nesse sentido, Leite (2016, p. 86) comenta que “a representação brasileira no G20 é exemplo ainda, das novas possibilidades de relação entre o Itamaraty e demais órgãos da Esplanada, já que a gestão dos trabalhos na vertente financeira é tarefa liderada pelo Ministério da Fazenda”. Essa configuração, naturalmente, pode mudar, tendo em vista que a disputa

burocrática por competências é contínua³¹.

Feita essa breve introdução, prossigamos com a análise da política financeira internacional dos governos de Lula, Dilma e Temer. A divisão proposta contempla a agenda de reformas de instituições tradicionais em primeiro momento e a proposição de novas instituições em segundo momento.

Cabe ressaltar, por fim, que a área das finanças internacionais é multifacetada. Por mais abrangente que tenha sido a abordagem do capítulo, alguns tópicos não foram abrangidos, em decorrência do limite de espaço. Trabalhos futuros podem deter-se sobre temas como a regulação bancária – dois acordos importantes firmados em Basileia no recorte da tese, um em 2004 e outro em 2010 – e o financiamento ao desenvolvimento – terceira edição da Conferência da ONU sobre Financiamento ao Desenvolvimento (FfD) se deu em 2015. Como são eventos mais localizados no tempo, ficaria difícil comparar a abordagem do Brasil ao longo de diferentes governos, de modo que optamos por privilegiar temas mais transversais.

4.1 Reforma de instituições tradicionais

As instituições tradicionais do sistema monetário e financeiro foram estruturadas no contexto do término da Segunda Guerra Mundial, quando os vencedores do conflito se uniram na Conferência de Bretton Woods (1944). O FMI foi proposto como pilar financeiro; o Banco Mundial, como pilar do desenvolvimento. Ao longo da segunda metade do século XX, essas estruturas mantiveram-se fortemente alinhadas com as potências ocidentais. Reflexo dessa dinâmica foi o pacto não escrito de que o diretor-geral do FMI seria um europeu, enquanto o presidente do Banco Mundial seria um americano. Desde 2008, esse pacto não está mais vigente, de modo que surgiram candidaturas de outras regiões com chance de vitória. Essas candidaturas, no entanto, não obtiveram êxito: Christine Lagarde, Diretora-Geral do FMI desde 2011, é francesa; Jim Yong Kim, Presidente do Banco Mundial desde 2012, é americano (BBC, 2015).

Outra evidência do poder acentuado dos países desenvolvidos nessas organizações é a prerrogativa de veto dos Estados Unidos. Esse veto não é positivado em normas – como ocorre no Conselho de Segurança da ONU –, mas, sim, decorre do poder de voto americano nessas organizações: como as decisões importantes exigem 85% de aprovação, e os americanos

³¹ Exemplo interessante dessas disputas, na área do comércio, foram as quatro transferências da Secretaria-Executiva da CAMEX entre órgãos do poder executivo no período entre 2016 e 2017. Seriam interessantes estudos próprios com essa dinâmica como objeto.

contam com mais de 15% de cotas em ambos nos órgãos em tela, a prerrogativa de veto se estabelece na prática.

Conforme o crescimento dos países em desenvolvimentos acelerou-se na década de 2000, seu poder de voto nessas instituições ficou muito aquém de seu peso na economia global. Essa ideia torna-se a base de uma campanha por reformas protagonizada, sobretudo, no âmbito do Grupo dos 20 (G20 financeiro). Surgido em 1999 como uma reunião de Ministros de Finanças e de Presidentes de Bancos Centrais, o G20 tornou-se presidencial em 2008, por iniciativa do Brasil e dos Estados Unidos. O grupo compreende cúpulas anuais e reuniões de nível inferior – desde encontros ministeriais até grupos de trabalho (abordagem técnica de temas) e grupos de engajamento (que reúnem setores específicos da sociedade civil). Há uma ideia de que o G20 teria substituído o G7 como principal foro a debater o sistema financeiro internacional. Ainda que essa mudança faria sentido – tendo em vista que o G7 exclui a China, de modo que suas decisões têm hoje alcance limitado –, é difícil mensurar o quanto isso se verificou na prática. As reuniões do G7 continuaram acontecendo, e os temas econômicos seguem em sua pauta, de modo que é problemático afirmar a predominância de um grupo sobre o outro sem uma verificação empírica. Ainda assim, a mera elevação do G20 a nível de Chefes de Estado e Governo foi uma realização importante, em especial para fazer avançar a pauta de reformas do FMI e do Banco Mundial (WADE, 2011).

4.1.1 *Fundo Monetário Internacional (FMI)*

O FMI passou por transformações substanciais desde sua fundação. Hoje, são desempenhados três principais papéis. Em primeiro lugar, o Fundo exerce a supervisão do Sistema Financeiro Internacional, monitorando políticas econômicas e financeiras. Em segundo lugar, oferta liquidez, aprovando empréstimos a países com problemas em seus balanços de pagamentos (registro das transações de um país com o resto do mundo). Em terceiro lugar, o FMI oferece assistência técnica para países que solicitam ajuda para a formulação de políticas econômicas. A estrutura do FMI é composta por:

- a) Diretoria-Geral: tradicionalmente liderada por europeus;
- b) Junta de Governadores: principal órgão decisório, realiza reuniões anuais. O Brasil é representado pelo Ministro da Fazenda e tem o Presidente do BACEN como suplente. Essa junta elege os Diretores-Executivos;
- c) 24 Diretores-Executivos: representam grupos de países (*constituencies*). O brasileiro Alexandre A. Tombini ocupa uma cadeira, representando 11 países (além do Brasil,

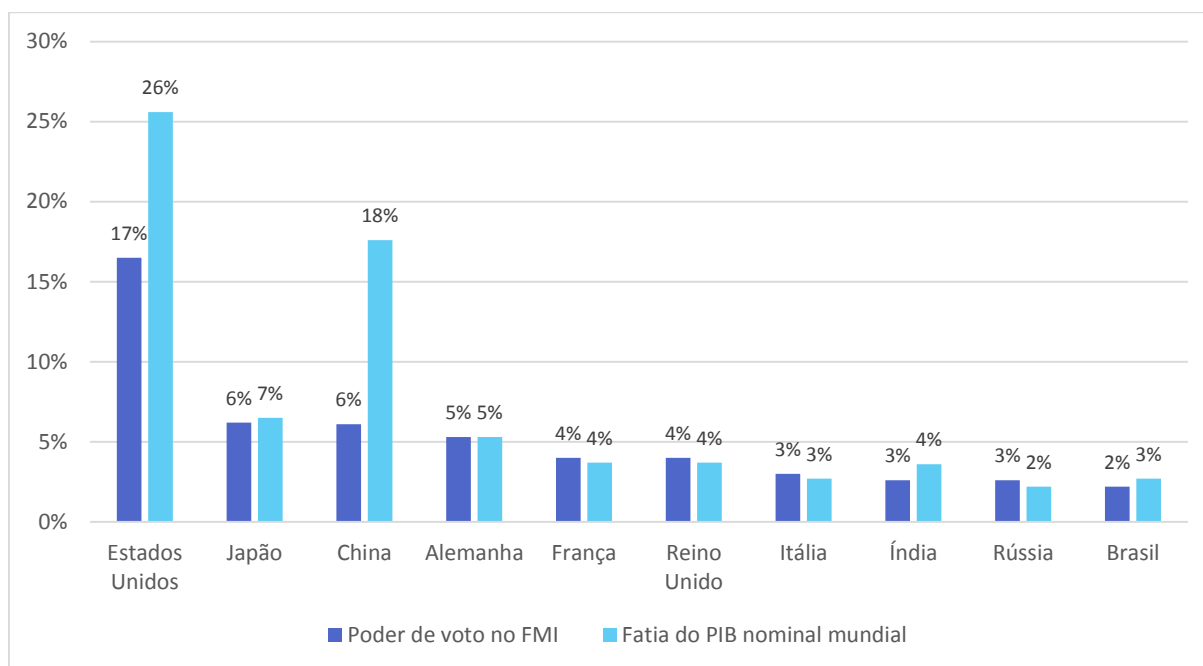
outros 10 países com menor poder de voto).

Os poderes de voto dos Diretores-Executivos são distribuídos a partir de critérios de PIB, participação nos recursos do Fundo e questões políticas. Os Estados Unidos contam hoje com 16,52% do total de votos, garantindo seu poder de veto (tendo em vista que as decisões exigem maioria de 85%).

As tentativas de reforma têm como principal foco mudar esses percentuais, ampliando o peso de alguns países em detrimento de outros. Isso é feito, sobretudo, por meio do aumento do total de cotas, de modo que os percentuais dedicados a cada membro sejam alterados. A maior resistência no processo de reforma foi de países europeus, tendo em vista que eram os países mais sobrerrepresentados por suas cotas, se considerássemos seu peso na economia internacional. Dessa forma, o aumento do percentual do mundo em desenvolvimento significou a redução do percentual dos principais países europeus (WADE, 2011).

Na década de 2000, a ascensão de emergentes torna patente a necessidade de ampliar suas cotas no fundo. Com a crise de 2007-2008, ganha força a ideia de que seria necessário renovar as estruturas tradicionais do sistema financeiro internacional, e parte dessa renovação se daria a partir do reforço da participação dos países emergentes. Em 2008, houve uma primeira reforma. A cota do Brasil passou de cerca de 1,4% (18ª maior) para cerca de 1,7% (14ª maior). Essa revisão, no entanto, não foi considerada suficiente pelos países em desenvolvimento.

Nova chance de reforma surgiu em 2010. As negociações atingiram seu ápice nas preparações para a 5ª reunião de cúpula do G20, que seria realizada em Seul, em novembro de 2010. O Brasil – articulado com os BRIC, que se formalizara alguns anos antes – tinha dois objetivos centrais: 5% das cotas dos países desenvolvidos tinham de ser transferidas a países em desenvolvimento, e a cota do Brasil deveria figurar entre as 10 maiores do fundo. Ambas essas metas foram alcançadas na Cúpula de Seul, que estabeleceu os atuais percentuais do fundo:

Gráfico 16 – 10 maiores poderes de voto do FMI e fatias do PIB nominal mundial

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de FMI (2018).

Esse cenário apresentou alguns aspectos positivos. Os recursos do fundo foram duplicados, passando de USD 400 bilhões para USD 800 bilhões. As demandas do Brasil, como colocado acima, foram atendidas, ficando o país entre os 10 maiores poderes de voto (ainda que na última posição). Os países do agrupamento BRIC – que só incorporaria a África do Sul no ano seguinte – constaram todos nas dez principais posições, o que respaldou o peso do bloco de emergentes. A China passou de 6ª para 3ª maior detentora de cotas, ultrapassando França, Alemanha e Reino Unido; a Índia passou de 11ª para 8ª; o Brasil, de 14ª para 10ª. Quando colocamos lado a lado o poder de voto no FMI e a fatia do PIB mundial (Gráfico 16), vemos distribuição mais equilibrada – a China segue sub-representada, mas, sob esse critério, mesmo os Estados Unidos o são.

Por outro lado, há alguns aspectos negativos a serem ponderados. Essa vitória não logrou um cenário de equilíbrio na organização: os países desenvolvidos, principalmente os Estados Unidos, seguiram com preponderância incontestada. O percentual de voto somado dos BRICs não chega a 15%, que lhes renderia capacidade de veto, em contraste com os EUA, que detém essa capacidade sozinhos. Além disso, o processo negociador foi longo e difícil, o que desgastou os proponentes de reformas no FMI.

Ainda mais desgastante, porém, foi o cenário posterior à aprovação da reforma de 2010. Ainda que a redução menor da participação americana (de 17,69% para 17,4%) não implicasse a perda de seu poder de veto, o Congresso norte-americano vetou a proposta por quase 5 anos,

mantendo a importância da União Europeia (bloco mais prejudicado pela reforma) ao preço de manter seus fundos em quantidade crescentemente insatisfatória (GILES, 2014). Para o ano de 2014, havia sido prevista nova rodada de revisão de cotas, processo que foi inviabilizado pela demora na implementação da reforma anterior. No final de 2015, cedendo aos apelos regulares da Diretora-Geral Christine Lagarde, o Congresso norte-americano aprovou a reforma, talvez sob pressão das instituições alternativas desenhadas pelo BRICS (FERNÁNDEZ, 2015). A implementação seria concluída em janeiro de 2016.

Os cerca de cinco anos entre a aprovação da reforma de 2010 e sua implementação em 2016 foram centrais para o aumento do sentimento de ceticismo entre países em desenvolvimento. Esse ceticismo explica, em parte, o movimento na direção de propor instituições alternativas às de Bretton Woods. Inversamente, a proposição de instituições alternativas, em 2014, pode ter relação com a aprovação americana da reforma de 2010 em 2015: surge a percepção, nos EUA, de que o bloqueio da reforma do FMI teria como consequência a proliferação de alternativas que, em última instância, enfraqueceriam a centralidade de uma instituição na qual os americanos são preponderantes.

4.1.2 Banco Mundial (BM)

A organização a que comumente chamamos de Banco Mundial (BM) é o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944, também em Bretton Woods. A confusão se dá porque o BIRD faz parte do Grupo Banco Mundial, agrupamento que compreende, também, outras quatro organizações: a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Sociedade Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID). As cinco instituições do grupo agem em áreas diferentes, mas atuam em colaboração, e têm o objetivo central comum de redução da pobreza. Tecnicamente, o termo “Banco Mundial” (BM), quando utilizado sozinho, refere-se ao BIRD e à IDA, enquanto “Grupo Banco Mundial” faz referência às cinco instituições (BANCO MUNDIAL, 2016).

O BM também passou por uma evolução histórica. Seu propósito inicial era o de financiar a reconstrução da Europa pós-guerra – por isso o termo “reconstrução” no acrônimo BIRD. Com o tempo, houve foco crescente no financiamento de países em desenvolvimento, papel que ganhou força com a gestão Robert McNamara, de 1968 a 1981 (CLARK, 1981). Atualmente, o BM investe em temas afetos ao desenvolvimento econômico e social, cobrindo desde áreas tradicionais, como a infraestrutura, até áreas de preocupação mais recente, como

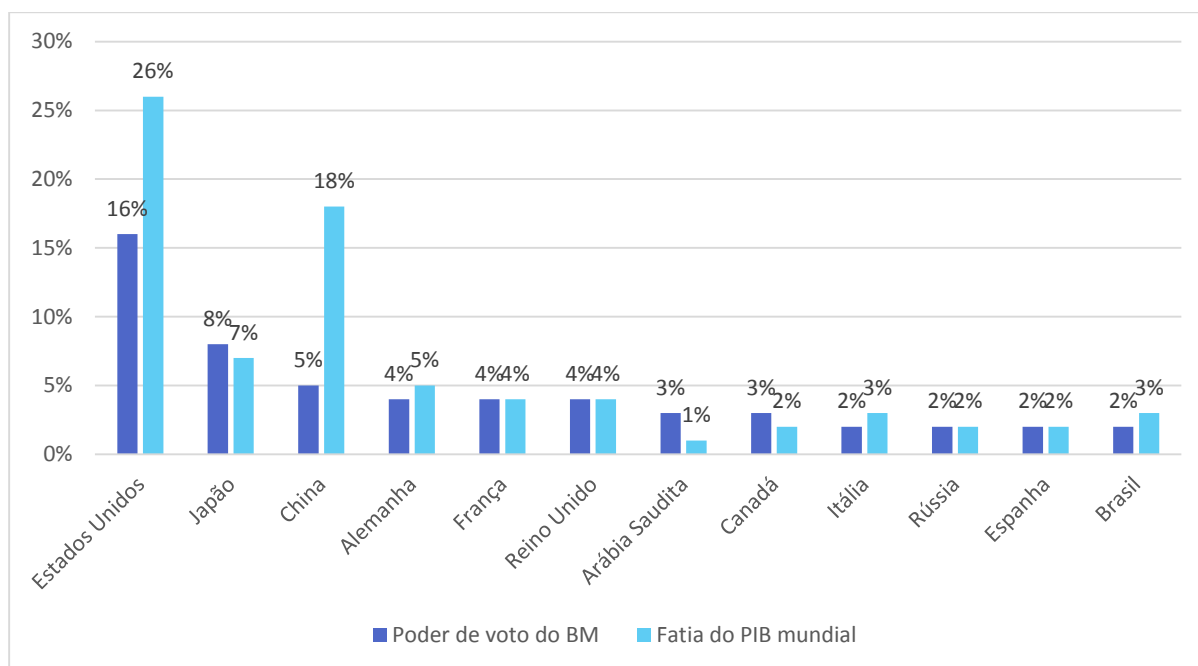
igualdade de gênero. A estrutura do BM guarda semelhanças com a do FMI:

- a) Presidência: tradicionalmente liderada por um americano;
- b) Junta de Governadores: principal órgão decisório, realiza reuniões anuais. O Brasil é representado pelo Ministro da Fazenda e tem o Presidente do BACEN como suplente;
- c) Conselho de Diretores: composto pelo Presidente e por 25 diretores eleitos. O Brasil divide uma cadeira com outros 9 países, sendo essa cadeira representada pelo brasileiro Otaviano Canuto.

O poder de voto, no Banco Mundial, é determinado quase que integralmente pela contribuição que cada país fez ao capital do banco: ganha-se um voto por cada ação do capital social detida. Democratizar o Banco Mundial, portanto, significa autorizar os países com cotas menores a fazerem contribuições maiores ao banco, de modo a ganharem poder de voto. No período do recorte da tese, a resistência principal foi dos países europeus, que tendiam a estar entre os mais afetados por eventual realocação de votos.

Tal como aconteceu com o FMI, a crise de 2007-2008 ensejou ambiente propício a reforma no Banco Mundial. Em 2008, foi feito um compromisso no sentido de garantir 50% das quotas aos países em desenvolvimento. Em 2010, foi realizada uma reforma, transmitindo 3,13% das quotas a países em desenvolvimento, que passaram a deter 47,19% dos votos (BANCO MUNDIAL, 2010). A cota brasileira passou de 2,06% para 2,24%. A atual configuração do poder de voto ficou como segue³²:

³² Em abril de 2018, foi acordada uma nova reforma, com aumento de capital de USD 13 bilhões, com novo ganho de representação a países em desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2018). Até julho de 2018, essa reforma ainda estava em implementação.

Gráfico 17 – 12 maiores poderes de voto do BM e fatias do PIB mundial

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de BANCO MUNDIAL (2018)

O Brasil, como se percebe, não entra entre os 10 maiores, ocupando a 12ª posição. A Índia, que não consta no gráfico, ocupa a 19ª posição. Dessa forma, pode-se dizer que o êxito dos BRICs em penetrar no processo decisório da organização foi menos exitoso do que no caso do FMI. Chama atenção, ademais, a desproporção voto-PIB de Estados Unidos e China – tal como no FMI – e a prerrogativa de veto exclusiva dos americanos – que, também como no FMI, são os únicos a deter mais de 15% dos votos. O processo de reforma do Banco Mundial, portanto, apresentou resultados limitados. A preponderância dos Estados Unidos fica clara tanto na presidência do bloco quanto na prerrogativa de veto.

4.2 Novas instituições do Sul global: NDB, ACR e AIIB

Ao longo do período do recorte da tese, os países em desenvolvimento ajustaram sua estratégia de atuação na política financeira. Além da pauta da reforma das instituições tradicionais, adotaram uma estratégia de criar instituições adicionais. Essas novas instituições não teriam como objetivo rivalizar com as tradicionais, mas, sim, complementá-las. As regras das novas instituições, portanto, não destoariam dramaticamente das anteriores – o que demonstra que os países em desenvolvimento, cada vez mais, adotam as regras liberais. Entre os atores, destaca-se a República Popular da China. O capital e a liderança chineses são predominantes em todas as organizações que citaremos – apesar de Pequim não ter exigido

prerrogativas de veto, como os Estados Unidos impõem para si nas organizações que lideram.

O agrupamento dos BRICS também é protagonista deste processo. Criado em 2001 como um acrônimo do grupo Goldman Sachs para representar países atraentes para investimentos, o BRICs tornou-se um grupo com reuniões ministeriais desde 2008 e de cúpula desde 2009. As reuniões do G20 financeiro – as quais, a partir de 2008, passaram a substituir as do G8 como principal foro de discussões sobre finanças internacionais³³ – tornaram-se a principal arena de ação dos BRICS. Em 2011, incorporaram a África do Sul, sobretudo em busca de representatividade (inclusão de um país africano). Em 2014, na Cúpula de Fortaleza, o bloco criou suas primeiras instituições: o NBD e o ACR.

NBD

O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) tem como objetivo fornecer créditos de longo prazo para seus membros (o crédito a países não membros é exceção e requer a aprovação, por maioria especial, do Conselho de Governadores), e atua nas áreas de infraestrutura e, principalmente, de desenvolvimento sustentável. A sede do Banco fica em Xangai, e há um escritório regional na África do Sul, além de negociações em fases avançadas para abertura de um escritório no Brasil. Em comunicado recente, o NBD informou que o “Escritório Regional das Américas” seria aberto ainda em 2018 (EFE, 2018). Segundo informação da DPF obtida no dia 17 de julho de 2018, o acordo de sede seria assinado no dia 25 daquele mês.

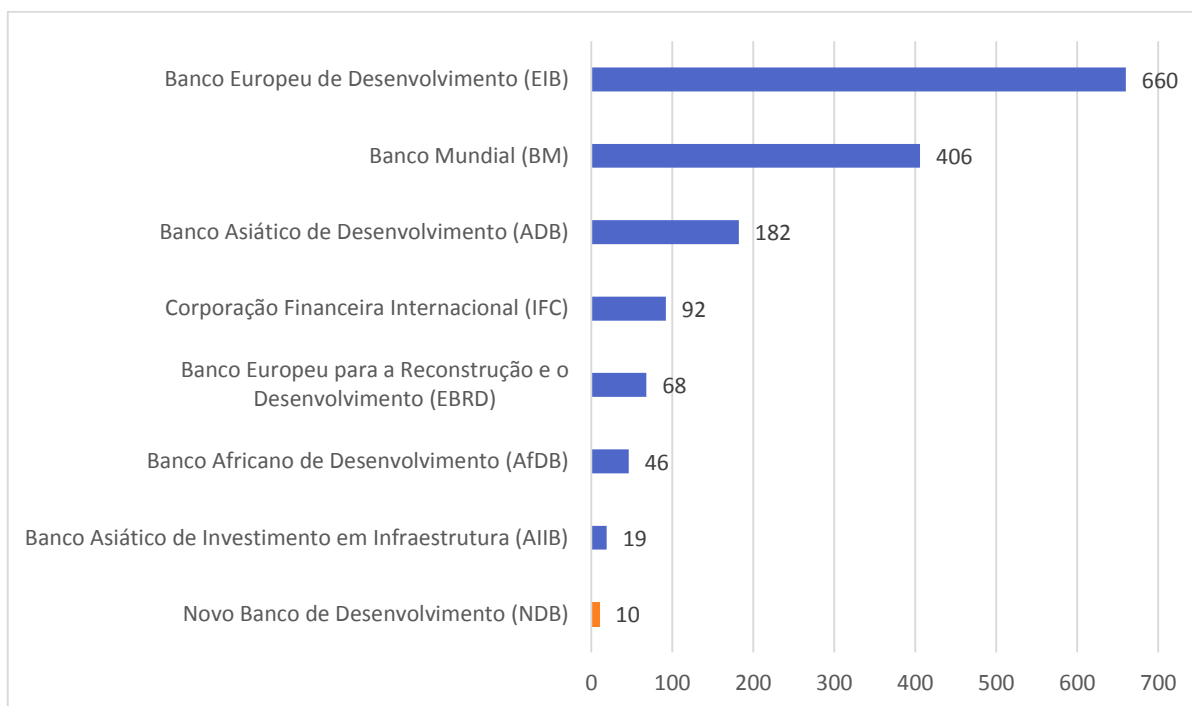
A estrutura guarda simetrias com a do Banco Mundial (presidência, *Board of Governors, Board of Directors*), mas com mais equilíbrio entre os membros. A presidência é rotativa, de modo que não será monopolizada por determinado país. As contribuições para compor o capital inicial, de USD 50 bilhões, foram divididas de forma igualitária entre os membros, que detém igual poder de voto. Em junho de 2018, USD 4,1 bilhões já haviam sido integralizados pelo banco. 21 projetos nos países membros estavam sendo realizados, envolvendo um total aprovado de USD 5,1 bilhões (NBD, 2018).

A comparação com outros grandes bancos internacionais de desenvolvimentos demonstra que a importância do NBD ainda é limitada, ainda que crescente. Quando consideramos o total de ativos ligados a cada instituição, em junho de 2018, o NBD não se destaca (Gráfico 18). Essa fotografia da realidade, no entanto, tenderá a mudar quando for finalizado o processo de abertura para admissão de novos membros – prevista desde a fundação

³³ A crise internacional revelou a impossibilidade de se resolver problemas internacionais de desenvolvimento e de finanças apenas com os países do G8 – EUA, Canadá, Japão e países Europeus mais industrializados. A necessidade de diálogo com países em desenvolvimento era patente, marcadamente quando se considerava a importância dos BRICs na economia mundial (CERVO e BUENO, 2012, p. 554-555).

do Banco, porém até então não operacionalizada. Em abril de 2017, foram aprovados os “Termos, condições e procedimentos para a admissão de novos países membros”, de modo que a incorporação de novos membros deve ser iniciada em breve (NBD, 2017).

Gráfico 18 – Total de ativos de bancos de desenvolvimento selecionados (USD bilhões)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de NBD (2018).

ACR

Além do NBD, foi criado, na Cúpula de Fortaleza de 2014, o Arranjo Contingente de Reservas dos BRICS (ACR). Esse arranjo tem como objetivo garantir estabilidade ao balanço de pagamento dos membros, provendo empréstimos de socorro, de modo análogo ao que o FMI opera. A estrutura do ACR é mais enxuta que a do FMI: o arranjo não conta com uma Diretoria-Geral, sendo comandado diretamente por um Conselho de Governadores, de nível ministerial.

O total de recursos do arranjo, de USD 100 bilhões, é distribuído de maneira desproporcional, com a China sendo responsável pela maior parcela (USD 41 bilhões). A decisão para aprovar pedidos de ajuda é tomada com base em voto ponderado, de modo que a China tem preponderância. Diferentemente do NBD, ademais, não se prevê a adesão de membros de fora do bloco.

O ACR conta com um dispositivo interessante de vinculação com o FMI, que demonstra o alinhamento dos órgãos dos BRICS com as instituições tradicionais do sistema financeiro internacional, e não a tentativa de rivalizar com essas entidades. O dispositivo em questão prevê

que, havendo um acordo com o FMI, os membros podem acessar a totalidade dos recursos disponíveis para si, contra apenas 30% em casos em que não há acordo com o Fundo sediado em Washington:

Artigo 5 - Limites de Acesso e Multiplicadores. [...] Uma parcela (“parcela desvinculada”), igual a 30% do acesso máximo para cada uma das Partes, estará disponível, sujeita apenas à concordância das Partes Provedoras. [...] Uma parcela (“parcela vinculada ao FMI”), que consiste nos 70% restantes do acesso máximo, estará disponível para a Parte Requerente [sob a condição de] evidência da existência de um acordo em curso entre o FMI e a Parte Requerente (BRICS, 2014).

AIIB

Por fim, cabe mencionar uma iniciativa da China com grande potencial de impacto sobre o financiamento ao desenvolvimento. Trata-se do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês). Criado em 2014, contará com um capital inicial de USD 100 bilhões. Diferentemente do NBD dos BRICS, o AIIB aceita sócios externos desde sua fundação. Em que pese a forte oposição norte-americana, países como Alemanha, França e Reino Unido – membros do G7 e aliados dos Estados Unidos – estão entre os principais acionistas do Banco.

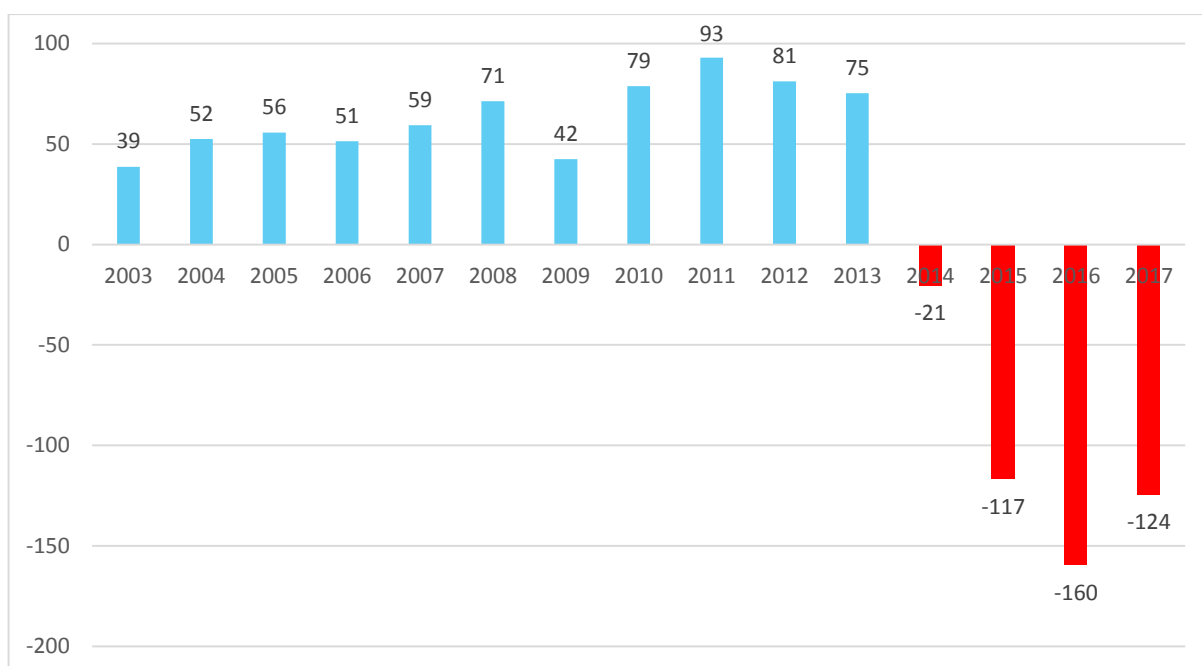
O status do Brasil é de “membro fundador potencial”. Ainda que tenhamos anunciado nossa adesão desde a fundação do Banco, não concluímos a tramitação interna no prazo para fundadores estipulado nas normas de associação: 31 de dezembro de 2016 (FENG e MITCHELL, 2017). O prazo foi estendido, mas, em junho de 2018, o Brasil ainda não havia terminado o processo de ratificação.

O Brasil também teve de reduzir sua participação: segundo o Anexo A do instrumento, o Brasil realizaria contribuição de USD 3,2 bilhões, o que o posicionaria como terceiro maior membro não regional e nono maior membro do Banco. Em maio de 2017, no entanto, o Brasil anunciou que reduziria sua participação a USD 5 milhões, 0,16% do valor anunciado originalmente e o mínimo para atingir a situação de sócio. Com isso, de 67 membros (entre efetivos e prospectivos), o Brasil fica com a 65ª participação, de modo que houve mudança importante da época da assinatura da adesão até a atualidade (SPEGELE, 2017; MOREIRA, 2017).

Em parte, essa mudança radical sobre a participação do Brasil no AIIB decorre da situação fiscal do país. Quando os Encontros de Negociadores Chefe (CNMs, na sigla em inglês) que deram forma ao AIIB foram realizados, entre novembro de 2014 e maio de 2015, não se tinha noção, no Brasil, da gravidade da crise fiscal em que estávamos em vias de adentrar.

Em 2016, quando Temer assume, e em 2017, quando se toma a decisão de diminuir a participação do Brasil no AIIB, a situação já é clara, como se percebe por meio da análise do resultado primário do governo central, que compreende a diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se as receitas e despesas com juros (Gráfico 19).

Gráfico 19 – Resultado primário do governo central (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de TESOURO NACIONAL (2018)

Fechamento do capítulo

As duas seções do capítulo atual – instituições tradicionais (4.1) e instituições novas (4.2) – compreendem temas substantivamente interligados. Dessa forma, se compensa realizar um fechamento único, comparando a política financeira dos três governos analisados como um todo.

A política financeira do governo de **Lula** foi marcada por ativismo reformista. No âmbito da reforma das instituições financeiras tradicionais – em especial, FMI e Banco Mundial –, percebemos uma concentração de esforços durante seu segundo mandato (2007-2010). O primeiro mandato (2003-2006) testemunha o ganho de credenciais do Brasil, que quita sua dívida com o FMI em 2005 e passa a acumular reservas. A mudança para um ativismo aberto, no segundo mandato, se dá, em especial, em função da crise financeira de 2007-8. A crise fortalece a ideia, mesmo entre as potências tradicionais, de que era preciso modernizar o sistema financeiro e de que uma maior participação de emergentes era desejável. À janela de oportunidade soma-se o ativismo da gestão Lula-Amorim, que avança uma série de ações, com

destaque para o início das reuniões dos BRICs e para a elevação do G20 ao nível de Cúpula, ambos em 2008. Esse ativismo tem como resultado algumas reformas, em especial a reforma de 2010 do FMI, que coloca o Brasil entre os dez maiores poderes de voto.

O governo de **Dilma** é marcado por mudança de rumos. A reforma das instituições tradicionais desacelera-se, em decorrência de fadiga com o truncado processo negociador. Entre os principais fatores a gerarem fadiga está a demora norte-americana em ratificar a reforma de 2010 do FMI, reforma que é negada mais de uma vez pelo Congresso dos EUA, sendo aprovada apenas no final de 2015. Durante os governos de Dilma, portanto, vemos uma aposta em instituições alternativas, em decorrência de iniciativa da China, que passa a investir nessa área. O Brasil participa ativamente, nesse contexto, da formação das instituições do BRICS (NBD e ACR lançados em 2014) e do AIIB (Brasil declara intenção de tornar-se fundador em 2015).

A política financeira do governo de **Temer**, por sua vez, é marcada por contenção na continuidade. Trata-se de administração iniciada com um cenário interno desafiador. O Brasil assumira muitos compromissos na capitalização do NBD (USD 10 bilhões) e do AIIB (USD 3,2 bilhões). Por outro lado, o cenário fiscal interno estava deteriorado (Gráfico 19). Em adição à necessidade de corte de gastos, pode ter havido, entre atores da política doméstica, ideia pragmática de que, tendo em vista que o AIIB financia projetos tão somente na Ásia, não seria prioritário, para o Brasil, investir pesadamente no Banco. Segundo Moreira (2017),

O argumento do Ministério da Fazenda a outros ministérios, segundo fontes, é de que o Brasil não teria ganhos participando do AIIB. Ou seja, não compensaria um comprometimento tão grande em uma instituição que investirá basicamente em infraestrutura na Ásia, sob controle chinês.

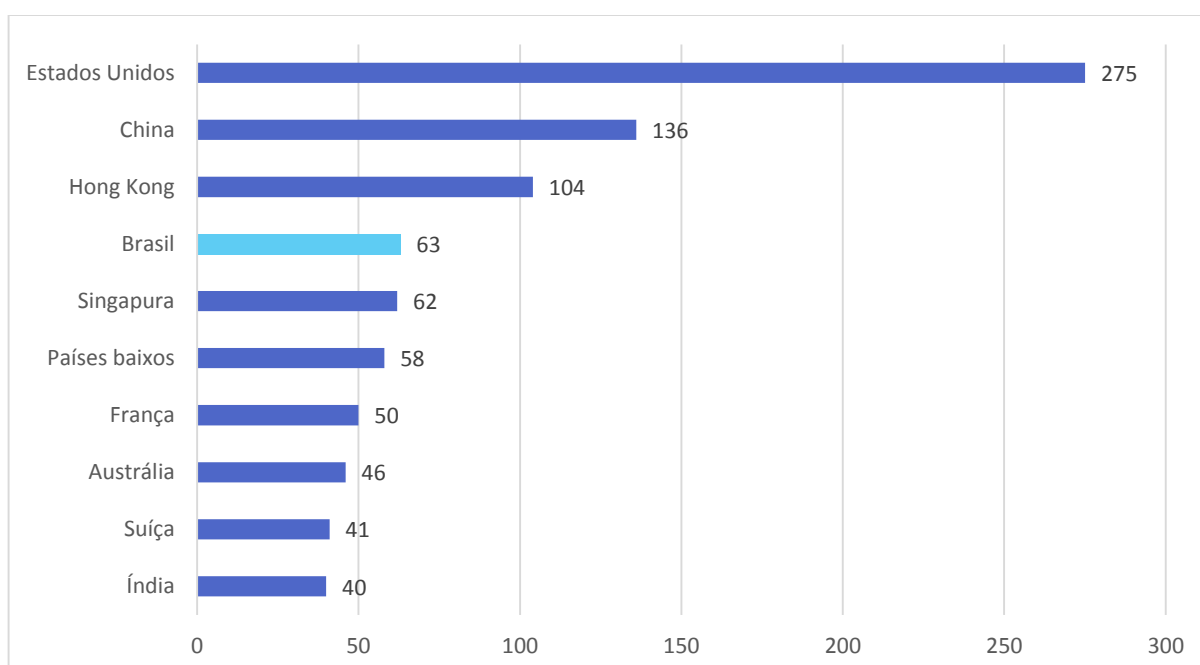
Ainda que essa hipótese não seja comprovada – mesmo porque o autor não especifica suas fontes –, fica claro que há uma contenção no governo Temer no âmbito do AIIB, provavelmente em parte atribuível ao quadro fiscal.

Com relação às instituições do BRICS, por outro lado, há continuidade. O atual governo aceita a importância do bloco e faz esforços para manter em dia suas contribuições ao NBD, apesar dos desafios no âmbito fiscal. Trata-se de uma atitude elogiável da atual administração de reconhecer e manter uma política acertada. O BRICS é importante para a diplomacia econômica brasileira, e rejeitar seus instrumentos em um ímpeto revisionista seria negativo para o Brasil. Quando pensamos na negação indiscriminada de todo o legado do governo Obama pelo governo de Donald Trump, vemos que a postura estadista de reconhecer méritos precedentes não é algo dado.

5 POLÍTICA DE INVESTIMENTOS

O tema de investimentos engloba uma realidade de mão dupla para o Brasil. Por um lado, figuramos, com constância, entre os maiores receptores de investimentos do mundo. No ano de 2017, ocupamos a quarta posição entre os maiores receptores de investimentos estrangeiros diretos (Gráfico 20), apesar da complexa conjuntura da economia doméstica. Por outro lado, em decorrência da internacionalização de empresas brasileiras, tem sido ampliado o fluxo de investimentos brasileiros ao exterior, conformando uma situação ambivalente de grande destino e também de grande origem de investimentos.

Gráfico 20 – Maiores receptores de investimentos diretos 2017 (USD bilhões, em fluxo)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de UNCTAD (2018).

Esse contexto de ambivalência gera desafios particulares para a diplomacia econômica brasileira. Durante o período contemplado nesta tese, se verificou uma transição nesta seara, de uma postura mais ciosa e isolada para outra mais propositiva e inovadora, que culmina com a proposta dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs), o modelo brasileiro de acordo sobre investimentos internacionais. Vamos abordar esse tema em três etapas: em primeiro momento, vamos avaliar a atração de investimentos para o Brasil; em segundo momento, vamos estudar a via contrária: a promoção de investimentos brasileiros no exterior; por fim, vamos analisar os ACFIs, que facilitam investimentos nas duas vias e que, por sua importância, fazem jus a seção própria.

5.1 Atração de investimentos para o Brasil

A importância do investimento estrangeiro no desenvolvimento do Brasil é histórica. Entre os episódios mais emblemáticos, destacam-se desde os investimentos ingleses em ferrovias no século XIX até os investimentos alemães e japoneses na indústria automobilística no século XX. Tradicionalmente, no entanto, o Brasil destacava-se por não participar das iniciativas de regulamentação internacional do investimento estrangeiro. A resistência brasileira aos instrumentos tradicionais – como os acordos de proteção e promoção de investimentos (APPIs) – dava-se em função da limitação que implicavam ao espaço regulatório do Estado (HOSCHEIDT, 2015, p. 12).

Uma das iniciativas mais importantes, nesse sentido, é a Convenção de Washington de 1965³⁴, que estabelece o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID, na sigla em inglês). Dos 193 Estados-membros das Nações Unidas, 153 ratificaram sua entrada no ICSID (quase 80%). O Brasil está entre as exceções notáveis, junto de Índia e África do Sul. Até então outra exceção importante na América Latina, o México finalizou sua adesão em 2018. Se considerarmos que o Brasil não costuma ser um país isolacionista em regimes internacionais, trata-se de um caso interessante de exceção à regra.

Na década de 1990, houve uma tentativa de reverter esse quadro, em linha com a chamada “renovação de credenciais”: a tentativa, por parte da nova democracia brasileira, de reverter ímpetus isolacionistas dos governos militares. Nesse período, o Brasil optou por negociar APPIs. Os 14 acordos assinados, no entanto, acabaram não sendo ratificados, porquanto o Congresso nacional julgou que certas disposições não seriam constitucionais, como as cláusulas de arbitragem investidor-Estado (ISDS, na sigla em inglês).

Uma das disposições dos APPIs que o Brasil mais tradicionalmente refuta são as cláusulas de ISDS, as quais permitem que um investidor ou uma empresa de um país acionem diretamente o país receptor do investimento perante um tribunal de arbitragem. Segundo Cavalcante (2016, p. 221), essa possibilidade “coloca em ‘pé de igualdade’, à luz do Direito Internacional, o indivíduo (pessoa natural ou jurídica) e o Estado”. No caso específico do regime internacional de investimentos, isso significa que a proteção da propriedade individual se sobrepõe ao interesse coletivo da sociedade.

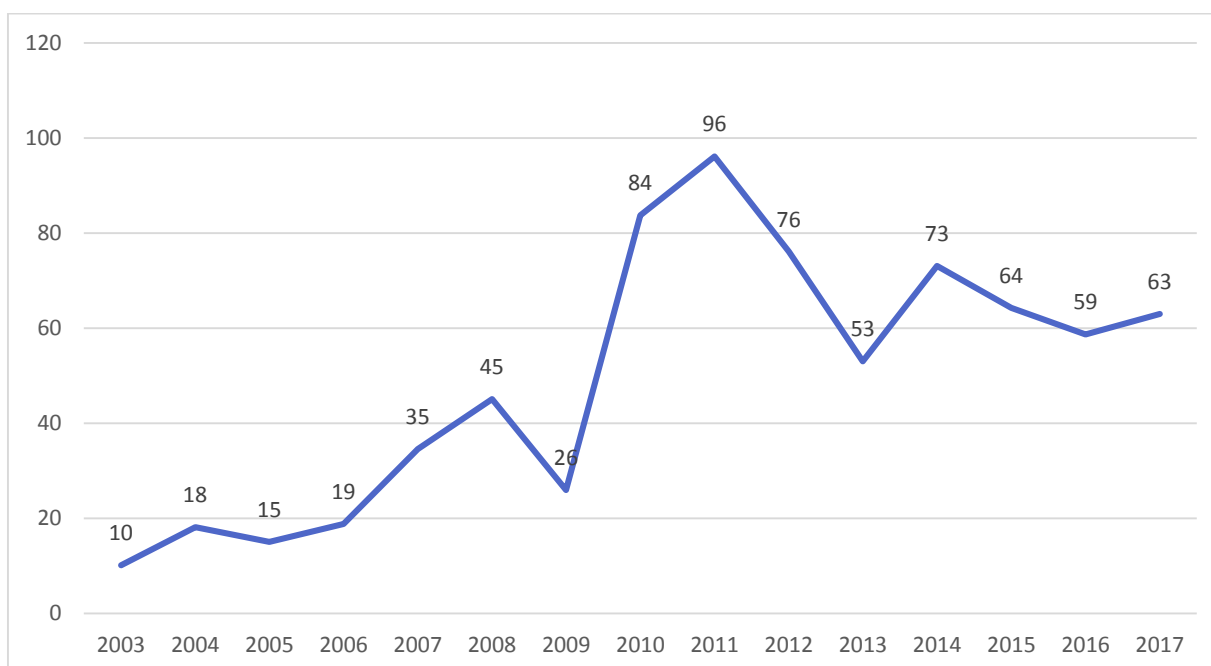
Com os APPIs da década de 1990 tendo sido barrados no Congresso, adentramos o período do recorte da tese sem normas de caráter internacional regulando de forma específica

³⁴ Também conhecida por seu nome completo: Convenção para a Resolução de Diferendos Relativos a Investimentos entre Estados e Nacionais de Outros Estados.

o tratamento do investimento estrangeiro no Brasil. Esse cenário vai começar a mudar com a ascensão dos ACFIs, o modelo brasileiro de proteção de investimentos, que trataremos na seção 5.3 deste capítulo.

É importante ressaltar, no entanto, que o isolamento do Brasil frente aos acordos internacionais de investimentos não significou o isolamento do Brasil frente aos fluxos de investimentos internacionais. Desde 2003, o Brasil figurou anualmente entre os maiores receptores de investimentos, e as quantias investidas foram sempre substanciais, mesmo em períodos de incertezas e de crise institucional (Gráfico 21). O fluxo de divisas por meio de IEDs garante o equilíbrio de nosso balanço de pagamentos e o aumento das reservas internacionais, que passaram de cerca de USD 38 bilhões quando Lula assumiu, em janeiro de 2003, a cerca de USD 380 bilhões em abril de 2018 (BACEN, 2018).

Gráfico 21 – Fluxo de investimentos estrangeiros diretos no Brasil (USD bilhões)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de UNCTAD (2018).

O alto fluxo de investimentos é explicado por pelo menos duas razões. A primeira delas é a grande atração que o mercado interno oferece ao investidor estrangeiro, que visa produzir no Brasil para colocar seus produtos no mercado nacional sem ter de enfrentar as alíquotas de importação, ainda consideravelmente altas. A segunda delas é o respeito ao investimento estrangeiro no país. O Brasil não possui um histórico importante de desapropriação de propriedade estrangeira sem a devida compensação, situação que contribui para uma atmosfera

de segurança jurídica³⁵.

Em termos de política externa econômica, podemos destacar algumas ações, por parte do governo brasileiro, com vistas a ampliar a captação de investimentos. No Itamaraty, a principal unidade responsável pela atração de investimentos é a Divisão de Investimentos (DINV), ligada ao Departamento de Promoção Comercial (DPR). Destacam-se, entre as competências da DINV, a de promover e apoiar missões de atração de investimentos; a de apoiar missões estaduais e municipais de atração de investimentos; e a de promover e apoiar a internacionalização de empresas brasileiras.

Em paralelo, merece destaque a atuação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Criada em fevereiro de 2003, portanto no início do governo Lula, a APEX foi inicialmente incumbida apenas de promover exportações. Em segundo momento, incorporou a competência de captação de investimentos. O pilar de investimentos da APEX, contudo, ainda é de relevância menor. Dos 862 eventos realizados pela APEX em 2016, 23 foram de promoção de investimentos (2,7%), contra 768 de promoção comercial (89,1%). Dos 72 projetos setoriais apoiados pela agência, 2 foram de atração de investimentos (2,7%), contra 59 de exportação de produtos e 11 de serviços (APEX, 2017).

A relação do Itamaraty com a APEX é de cooperação, sendo promovidos eventos conjuntos na área de atração de investimentos. A APEX possui a vantagem de contar com mais recursos, em função de sua ligação ao Sistema S. Em 2017, o orçamento previsto da Agência foi de R\$ 637,70 milhões. Em contraste, a ação orçamentária 20WZ do MRE, responsável pela “Promoção Comercial e de Investimentos”, contou com apenas R\$ 14,01 milhões em 2017 (SIOP, 2018). Por outro lado, o MRE tem como vantagem a capilaridade de contar com 225 postos no exterior, 112 deles com Setores de Promoção Comercial (SECOMs), que trabalham também com atração de investimentos estrangeiros. A APEX, por sua vez, conta com apenas 10 escritórios no exterior, de modo que dependem do Itamaraty para operacionalizar parte das iniciativas que apoiam. A conclusão natural é de que as duas instituições são complementares e precisam seguir aprofundando sua cooperação. Nesse sentido, uma proposta seria a unificação de escritórios no exterior, passando as representações da APEX a dividirem espaços com SECOMs do Itamaraty.

Quando analisamos os três governos analisados na tese – Lula da Silva, Dilma Rousseff

³⁵ Sobre esse tema, a Advocacia-Geral da União (AGU) lançou, recentemente, documento intitulado Cartilha sobre Segurança Jurídica do Investidor Estrangeiro. A Cartilha visa “esclarecer o sistema processual brasileiro ao investidor estrangeiro”, com vistas a “contribuir para a geração de um ambiente mais favorável para a promoção de investimentos no país” (AGU, 2018). Trata-se de exemplo interessante de atuação de atores menos usuais na diplomacia econômica do Estado brasileiro.

e Michel Temer –, não identificamos grandes rupturas no âmbito da atração de investimentos. Pelo contrário, houve continuidade. Por um lado, o MRE seguiu realizando sua atuação tradicional, por meio da Divisão de Investimentos (DINV), no âmbito do Departamento de Promoção Comercial (DPR). Por outro lado, a APEX passa por um processo de progressivo fortalecimento, sendo criada em 2003 e recebendo mais competências ao longo do período analisado, ainda que sua atuação primordial siga sendo aquela ligada à promoção comercial.

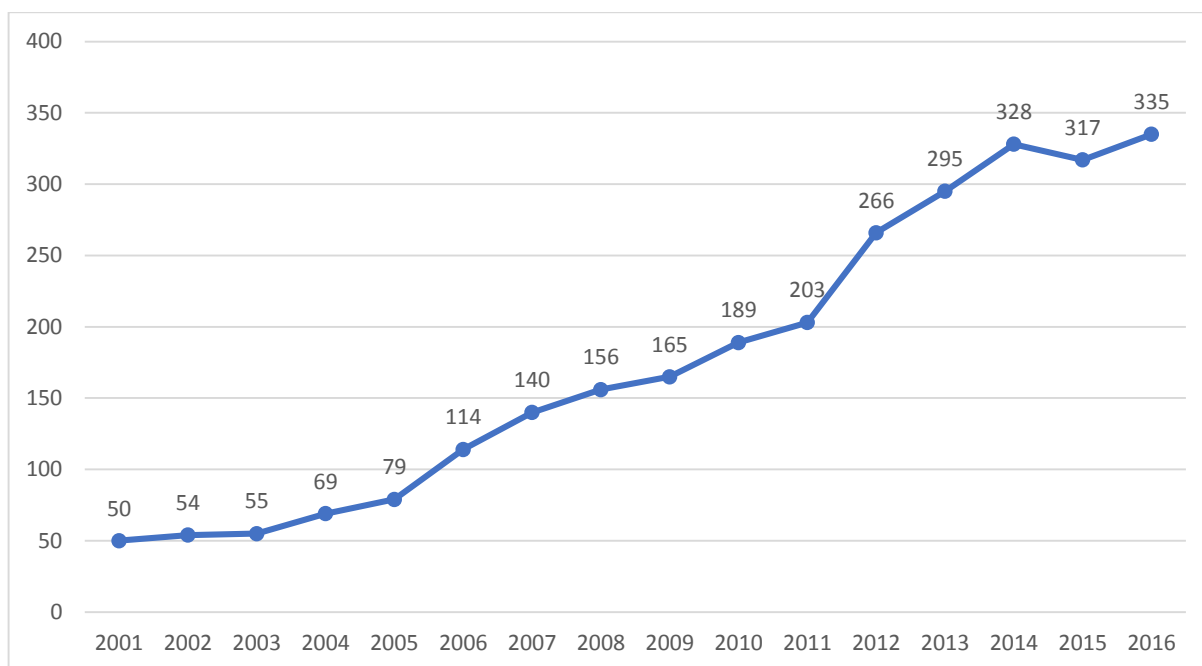
5.2 Promoção dos investimentos brasileiros no exterior

O tema dos investimentos brasileiros no exterior não é tão marcado por importância histórica, como ocorre no caso dos IEDs. Sua relevância aumentou com o início do processo de internacionalização das empresas brasileiras, que se acentua em fins do século passado. O investimento brasileiro no exterior viabiliza a internacionalização da produção de empresas nacionais, com ganhos tanto para o país receptor quanto para o país sede. A UNCTAD (2006) destaca algumas vantagens deste processo:

O investimento no exterior pode ajudar as empresas do país sede a alcançar vários objetivos estratégicos, como expandir o acesso a mercados, aumentar a eficiência e adquirir recursos naturais e ativos estratégicos. Também cria canais através dos quais as empresas podem subir na cadeia de valor, entrar em atividades de maior valor agregado e melhorar sua competitividade.

Os críticos do investimento no exterior costumam argumentar que a internacionalização das empresas de um país geraria redução das exportações e do emprego na economia doméstica. O argumento é de que realocar a produção em território estrangeiro teria como consequência deixar de exportar os produtos antes realizados localmente, além de deixar de empregar trabalhadores antes recrutados no local. As evidências empíricas, no entanto, têm demonstrado que essas críticas não encontram respaldo na realidade, não havendo correlação entre fluxos de investimentos para o exterior e queda de exportações e de emprego no país sede (LIPSEY, 2002).

No período do recorte temporal da pesquisa, contamos com dados completos de ativos brasileiros no exterior, porquanto o Banco Central elabora essas estatísticas, desde 2001, por meio da pesquisa Capitais Brasileiros no Exterior (CBE). Quando consideramos o estoque de Investimento Direto Brasileiro no Exterior, percebemos um aumento substancial ao longo do período. De cerca de USD 55 bilhões no início do governo de Lula, se alcança USD 335 bilhões em 2016 (Gráfico 22).

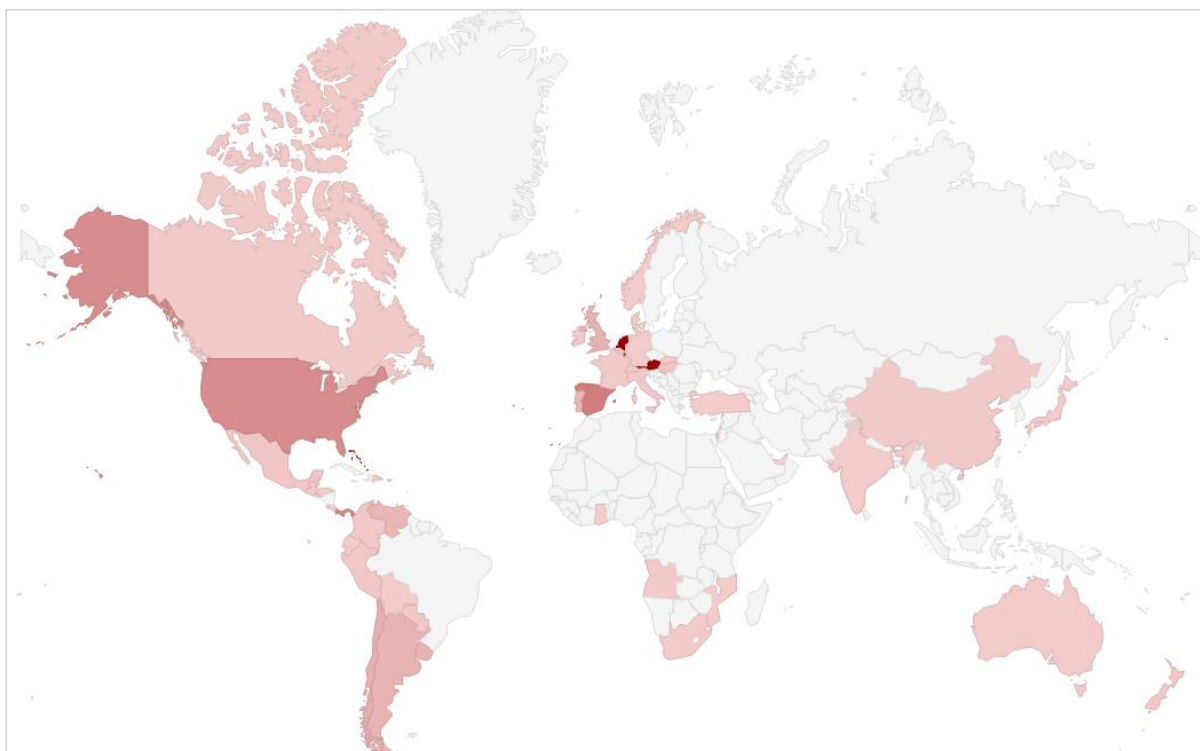
Gráfico 22 – Estoque de investimento Direto Brasileiro no Exterior (USD bilhões)

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de BACEN (2017).

Para entender o posicionamento geográfico do estoque de Investimento Direto Brasileiro no Exterior, podemos considerar os dados de 2016, que são os mais recentes disponíveis. Percebemos uma concentração importante em países com tributação favorecida³⁶. Os dez maiores estoques de capital brasileiro, que conformam 89% do total do estoque, estão localizados em Ilhas Cayman (USD 66 bilhões), Ilhas Virgens Britânicas (USD 41 bilhões), Países Baixos (USD 39 bilhões), Áustria (USD 35 bilhões), Bahamas (USD 32 bilhões), Luxemburgo (USD 22 bilhões), Espanha (USD 13 bilhões), Panamá (USD 11 bilhões), Estados Unidos (USD 10 bilhões) e Chile (USD 5 bilhões) (BACEN, 2017).

Dispondo os dados de investimentos brasileiros em um mapa, conseguimos visualizar a presença das empresas brasileiras no entorno sul-americano, nos parceiros tradicionais na América do Norte e na Europa e, em proporção menor, em espaços da África e da Ásia (Mapa 5). Essa informação, no entanto, não é perfeita, tendo em vista que há casos de triangulação de investimentos, muitas vezes utilizando a intermediação de países de tributação favorecida.

³⁶ “Países ou dependências que não tributam a renda ou que a tributam à alíquota inferior a 20% (vinte por cento) ou, ainda, cuja legislação interna não permita acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas ou à sua titularidade” (RECEITA FEDERAL, 2010).

Mapa 5 – Distribuição do estoque de Investimento Direto Brasileiro no Exterior

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de BACEN (2017).

Apesar desses números, que indicam uma trajetória positiva, as empresas brasileiras que investem no exterior são ainda poucas. Em decorrência disso, o Brasil ainda figura na 21ª posição em lista de países por estoque de investimento no exterior, ainda que seja a 9ª maior economia do mundo. Em geral, como demonstrado na Tabela 5, as grandes economias não são necessariamente as maiores exportadoras de capital, em parte porque seus mercados internos oferecem oportunidades que retêm investidores. Apesar disso, veremos que, se subtrairmos a posição no ranking mundial por PIB (terceira coluna) pela posição mundial em termos de estoques de capital no exterior (quarta coluna), a situação do Brasil entre as maiores economias do mundo só fica à frente da situação da Índia (coluna final).

Tabela 5 – Proposta de indicador simples de internacionalização

País	PIB nominal (USD bilhões)	Posição por PIB	Posição por IED no exterior	Diferença posições PIB-IED
Estados Unidos	20.413	1	4	-3
China	14.093	2	11	-9
Japão	5.167	3	7	-4
Alemanha	4.212	4	3	1
Reino Unido	2.936	5	5	0
França	2.925	6	9	-3
Índia	2.849	7	30	-23
Itália	2.182	8	15	-7
Brasil	2.139	9	21	-12
Canadá	1.799	10	10	0

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de CIA (2018) e FMI (2018).

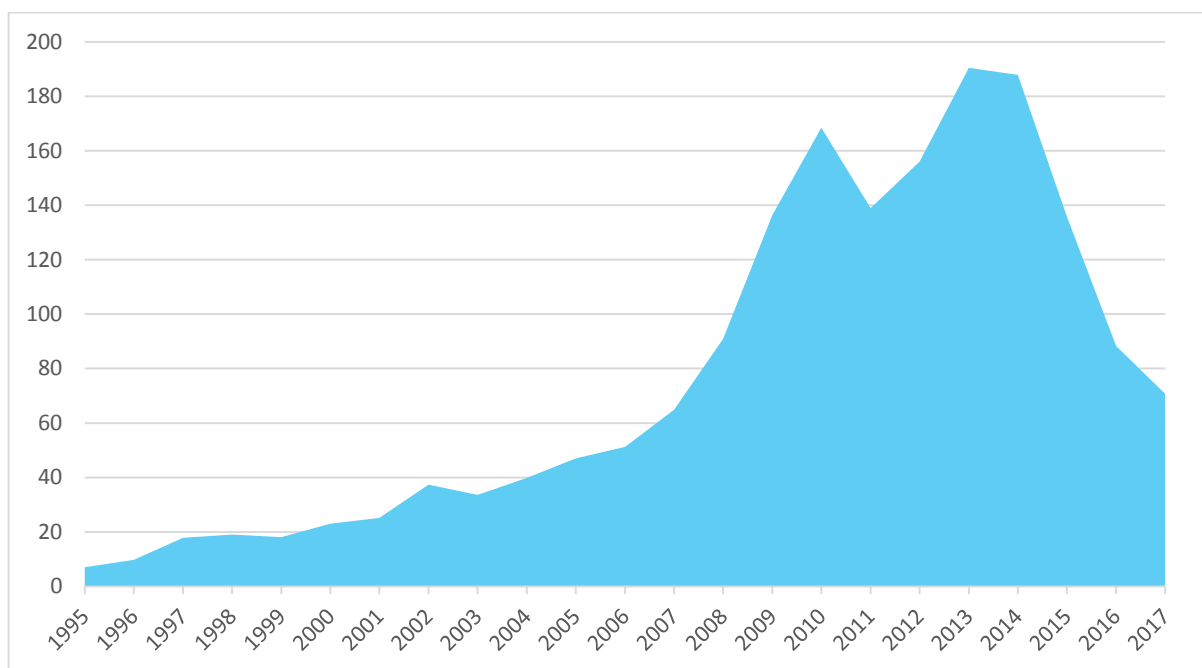
Independentemente das múltiplas fragilidades metodológicas do exercício acima proposto, fica claro que há margem para intensificar ainda mais o processo de internacionalização dos capitais nacionais.

Feito esse panorama, podemos falar das medidas de diplomacia econômica ligadas à promoção do investimento brasileiro no exterior. Em primeiro lugar, precisamos destacar que há políticas de incentivo à internacionalização por meio do assessoramento direto a empresas. Este apoio à internacionalização é feito, no MRE, pela Divisão de Investimentos (DINV), ligada ao Departamento de Promoção Comercial (DPR), e pelos Setores Comerciais (SECOMs) nos postos no exterior; na APEX, o trabalho é realizado pela Coordenação de Internacionalização, ligada à Gerência de Investimentos. Interessante notar que essas instâncias operam tanto na captação de investimentos estrangeiros quanto na promoção de investimentos brasileiros, o que demonstra que ainda não houve uma especialização total nessa área.

Outras instituições oferecem, também, serviços de apoio à internacionalização, como é o caso da maioria das federações de indústria dos estados, além de muitas entidades de classe. Uma iniciativa recente que merece destaque é o projeto Rota Global, da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Por meio de financiamento do programa AL-Invest, da Comissão Europeia, a CNI ofereceu consultoria completa para centenas de empresas empreenderem no mercado internacional. Por fim, muitos entes federativos subnacionais contam com agências de promoção de investimentos, como é o caso da Investe SP, ligada ao Estado de São Paulo.

Outra ferramenta de diplomacia econômica é o financiamento público à internacionalização das empresas. Trata-se de um recurso fundamental, mas controverso na atualidade, em decorrência de investigações recentes de corrupção. Até 2002, último ano do governo de FHC, o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) à internacionalização das empresas brasileiras era restrito pelas suas normativas. Em outubro de 2002, poucos meses antes do início do primeiro governo de Lula – e, portanto, do recorte da tese –, foi aprovado o novo Estatuto Social do BNDES, que autorizou o Banco a financiar investimentos no exterior realizados por empresas de capital nacional. Ao longo do governo Lula, essa possibilidade legal foi aproveitada por meio do aumento dos desembolsos, parte deles destinados à internacionalização (Gráfico 23).

Gráfico 23 – Desembolsos do BNDES (R\$ bilhões)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de BNDES (2018).

Com a crise de 2008, apostou-se na estratégia de da internacionalização de “campeões nacionais”: empresas selecionadas para tornarem-se gigantes em seus setores e vencerem na competição internacional. Essa estratégia apresentou resultados controversos e foi revista já em 2013, ainda no governo de Dilma Rousseff (LUPION, 2016). A partir do segundo mandato de Dilma, o nível de desembolsos começa a retroceder – em parte em decorrência da constatação de resultados inferiores aos desejados, mas, principalmente, em função da crise fiscal e política. Com a ascensão de Temer, este movimento de queda de desembolsos se mantém pelos mesmos motivos.

É importante destacar que o financiamento público de empresas é prática comum entre economias avançadas. No caso do Brasil, faz-se necessário que o tema deixe de ser tabu. Precisaremos, em algum momento, pensar uma política de financiamento público transparente e eficiente, com *accountability* e baseada em resultados verificáveis³⁷. A participação do Brasil na OCDE, abordada na seção 7.3 desta tese, pode vir a contribuir nesse sentido, tendo em vista que a Organização conta com normativas que visam garantir boas práticas na área dos financiamentos públicos.

Em conclusão, quando comparamos políticas de internacionalização de empresas dos governos analisados na tese, identificamos algumas continuidades e diferenças. Há um contínuo em termo de consultorias oferecidas aos empresários, com destaque para o progressivo fortalecimento da Coordenação da APEX voltada a esse propósito. No âmbito do financiamento público, no entanto, houve uma mudança de rumos, que se inicia no governo de Dilma e se intensifica no de Temer. Caracterizando o processo a partir do arcabouço de Hermann (Figura 3, p. 40), identifica-se, como causa principal, uma “reestruturação doméstica” (a deterioração da sustentabilidade política e fiscal).

5.3 Facilitação de investimentos: a ascensão dos ACFIs

Além da atração de investimentos ao Brasil e da promoção do investimento brasileiros no exterior, o Estado pode agir no estabelecimento de normas de proteção e de facilitação de investimentos. Com relação à proteção, ao garantir segurança jurídica e previsibilidade aos empresários do Brasil, o governo age na redução de risco, gerando um incentivo para que o empresário se lance a iniciativas em outros países. A facilitação, por sua vez, compreende aspectos como melhora na comunicação, redução de burocracias e uniformização de procedimentos.

Como visto na seção relativa à captação de investimento estrangeiro (5.1), as normas nessa área possuem um aspecto de via de mão dupla: elas protegem tanto o investimento dos brasileiros no exterior quando os investimentos estrangeiros no Brasil. Na década de 1990, o estoque de investimentos brasileiros no exterior era reduzido, o que explica, em parte, o baixo entusiasmo do Brasil em assinar e ratificar acordos de proteção e promoção de investimentos (APPIs). Ao longo dos anos de 2000, como visto no Gráfico 22 (p. 124), a situação começaria

³⁷ A tese do Conselheiro José Eduardo Bernardo empreendeu esforços no aprofundamento desse debate, analisando o papel do Estado no apoio à internacionalização das empresas brasileiras e tecendo comentários sobre uma possível estratégia nacional nessa área (SANTOS, 2016).

a mudar radicalmente, o que culminaria na formulação dos Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFIs)³⁸.

A história dos ACFIs tem início em 2012. Nesse ano, o estoque de investimento brasileiro no exterior atingiu a marca de USD 266 bilhões (um aumento de 383,64% em relação ao estoque de 2003). As pressões do setor privado por uma proteção ao seu patrimônio no exterior eram crescentes. Neste contexto, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), canalizando as demandas do setor privado, editou resolução criando grupo técnico que iniciaria os trabalhos com vistas a um primeiro desenho do acordo. A partir de então, o ACFI foi elaborado por um esforço interministerial liderado pelo MDIC. Entre os principais atores envolvidos, destacam-se:

- d) CAMEX, cujos mandatos deram início ao processo de elaboração do modelo de acordo. É importante destacar que a CAMEX, em si, já é uma instituição amplamente representativa de toda a Esplanada: seu Conselho, presidido pelo Presidente da República, conta com membros dos seguintes ministérios: MRE, Fazenda, MAPA, MDIC e Planejamento. Em decorrência dessa composição, as resoluções da CAMEX costumam ser respaldadas por ampla “vontade política”, dinâmica que se verificou no caso dos ACFIs;
- e) MDIC, que conduziu o processo junto aos demais ministérios, além de canalizar o diálogo com o setor privado – sobretudo por meio do contato com grandes entidades patronais, como CNI, FIESP e FIRJAN;
- f) MRE, por meio da Divisão de Negociações de Serviços (DNS), vinculada ao Departamento de Assuntos Financeiros e Serviços (DFIN). Essas unidades conduziram as negociações que resultaram nos ACFIs já concluídos;
- g) Ministério da Fazenda, com destaque para a sua Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN).

O ACFI apresenta algumas propostas novas, a começar por uma inovação conceitual: o foco na ideia de “facilitação”, que não se confunde com a da “promoção”³⁹. Segundo Hees e Paranhos (2018, tradução livre):

³⁸ A parte do capítulo relativa aos ACFIs foi enriquecida por entrevista concedida pelo Secretário Pedro Paranhos (2018), a quem agradecemos pela atenção dispensada.

³⁹ No âmbito do Itamaraty, de fato, esses temas são tratados a partir de perspectivas distintas. Enquanto a proteção e a facilitação dos investimentos é tema da subsecretaria a cargo de assuntos econômicos (SGEF), a atração e a promoção de investimentos é tema da subsecretaria a cargo de promoção comercial (SGEC).

Promoção de investimento e facilitação estão em um contínuo. [...] A “promoção” baseia-se na divulgação de informações sobre vantagens comparativas e oportunidades de investimento, a fim de tornar um país mais atraente para os investidores internacionais quando comparado com outros países. A “facilitação” visa estabelecer procedimentos comuns para todos os membros da OMC. Portanto, a facilitação complementaria o trabalho das agências de promoção de investimentos do outro lado do contínuo.

A ênfase do ACFI na facilitação se dá por meio de algumas medidas concretas. Uma delas é a figura do “*Ombudsperson*”: órgão ou autoridade que atua como ponto focal nacional, dando apoio aos investidores da outra parte em seu território. Destaca-se, outrossim, a previsão de Comitês Conjuntos: grupo incumbido de gestão dos acordos composto por representantes governamentais de ambas as partes. O mecanismo de solução de controvérsias, por sua vez, é Estado-Estado (SSDS), e não investidor-Estado (ISDS)⁴⁰ – este considerado desequilibrado por boa parte dos países em desenvolvimento (MRE, 2018).

Até o momento, o Brasil assinou ACFIs apenas com países em desenvolvimento. Aos poucos, este espectro tem sido ampliado: já se explora a possibilidade de negociações com países desenvolvidos. Perspectiva interessante seria a de multilateralizar aspectos propostos pelo acordo. Na OMC, por iniciativa da China, há discussões em curso sobre facilitação no âmbito dos investimentos. O Brasil participa ativamente desses debates, aproveitando para compartilhar a experiência brasileira com os ACFIs. Enfrenta-se resistência de países desenvolvidos mais defensores do modelo tradicional dos APPIs.

Uma dificuldade que surge nos estudos dos ACFIs diz respeito ao distanciamento histórico inexistente, tendo em vista que se trata de um tema se desenvolvendo a passos largos na atualidade. O único ACFI vigente é aquele firmado em Angola, que entrou em vigor em julho de 2017. Uma primeira avaliação do impacto desses instrumentos, portanto, só poderá ser realizada dentro de alguns anos.

Quando consideramos as datas em que os acordos foram firmados, percebemos uma continuidade entre os governos de Dilma e de Temer (Tabela 6). Efetivamente, a atual administração tem apoiado a constante evolução dos ACFIs, cuja última versão é mais sofisticada que a primeira. Outro indício de continuidade são as inúmeras frentes de negociação hoje em curso.

⁴⁰ Dos termos em língua inglesa “*State-State dispute settlement*” (SSDS) e “*investor-State dispute settlement*” (ISDS).

Tabela 6 – ACFIs celebrados pelo Brasil

Celebração	Governo	Outra parte	Status
30/03/2015	Dilma Rousseff	Moçambique	Em ratificação da outra parte
01/04/2015	Dilma Rousseff	Angola	Vigente
26/05/2015	Dilma Rousseff	México	Em ratificação da outra parte
25/06/2015	Dilma Rousseff	Malawi	Em ratificação da outra parte
09/10/2015	Dilma Rousseff	Colômbia	Em ratificação da outra parte
23/11/2015	Dilma Rousseff	Chile	Em ratificação
07/04/2017	Dilma Rousseff	MERCOSUL	Em ratificação
29/04/2016	Dilma Rousseff	Peru	Em ratificação da outra parte
11/04/2018	Michel Temer	Etiópia	Tramitação MRE
02/05/2018	Michel Temer	Suriname	Tramitação MRE

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de MRE (2018).

Portanto, na área da facilitação do investimento direto, verificamos inação no governo de Lula, seguida de grande proatividade no governo de Dilma – criação do ACFI – e de continuidade no de Temer – aperfeiçoamento do ACFI e negociação com mais parceiros. A principal causa da mudança de rumos, no início da atual década, foi o aumento exponencial do estoque de investimentos brasileiros no exterior durante o governo de Lula. Esse processo teve como consequência o aumento da pressão do setor privado por regulação, culminando na elaboração dos ACFIs no governo de Dilma. Trata-se de ajuste cuja causa poderia ser definida, nas categorias propostas por Hermann (1990), como “reestruturação doméstica”.

6 INOVAÇÃO E ECONOMIA DIGITAL

Alguns analistas acreditam que “estamos à beira de uma revolução tecnológica que alterará fundamentalmente a maneira como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos uns com os outros” (SCHWAB, 2015, p. tradução livre). A chamada “quarta revolução industrial” seria caracterizada por uma fusão de tecnologias físicas, digitais e biológicas, com avanços tecnológicos emergentes em vários campos – incluindo robótica, sistemas ciber-físicos, inteligência artificial, nanotecnologia, computação quântica, biologia sintética, Internet das coisas, impressão 3D e veículos autônomos.

A decisão de inserir um capítulo referente ao tema da quarta revolução industrial se dá pelo potencial de mudança que as mudanças tecnológicas hoje em curso implicam. Boa parte dos temas hoje ligados à diplomacia econômica podem perder relevância em um futuro próximo, conforme a geração de valor, na economia global, migrar para a produção de serviços intangíveis na área da inovação. A produção de bens físicos da maneira convencional sem um alto aporte tecnológico, perderá competitividade rapidamente. Não abordar esse ponto, portanto, significaria incorrer em risco de tornar a tese obsoleta prematuramente.

O tema em tela já transcendeu as discussões no âmbito acadêmico. Globalmente, os governos vêm abordando a quarta revolução industrial em políticas públicas nacionais e em acordos com outras nações. Ainda que essa discussão esteja mais avançada em países desenvolvidos, os formuladores de políticas do Brasil também estão mobilizados, conforme se verifica na Agenda brasileira para a Indústria 4.0 (MDIC, 2018), a qual será analisada em seção própria.

Ressalto que há uma série de abordagens conceituais análogas sobre a quarta revolução industrial, envolvendo termos que guardam semelhança, como manufatura avançada, indústria inteligente e indústria 4.0. A definição de manufatura avançada do MCTIC demonstra essa gama diversa de conceitos inter-relacionados:

A manufatura avançada, também nominada indústria inteligente ou Indústria 4.0, refere-se à 4ª revolução industrial, caracterizada pela integração e o controle remotos da produção, a partir de sensores e equipamentos conectados em rede, associados a sistemas ciber-físicos, dados e serviços inteligentes de internet. É entendida como o futuro da produção (MCTIC, 2018).

Neste capítulo, vamos ter como base a teoria de Klaus Schwab, fundador e CEO do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês). Schwab foi o proponente da ideia de quarta revolução industrial para explicar as mudanças em curso globalmente.

De modo a compreender melhor como as mudanças produtivas ocorrem na prática, podemos passar em revista as principais tecnologias que vêm sendo introduzidas pela quarta revolução industrial:

- a) Impressão 3D: qualquer um dos vários processos nos quais um material é unido, sob controle de um computador, para criar um objeto tridimensional. A impressão 3D é usada para produzir protótipos – prototipagem rápida – e produtos finais – manufatura aditiva (*AM*). A impressão 3D tem sido utilizada nos setores manufatureiro, médico, industrial e sociocultural (EXCELL, 2013);
- b) Robótica: os robôs industriais são definidos pela ISO como "manipuladores multipropósito controlados automaticamente, reprogramáveis, programáveis em três ou mais eixos". As aplicações incluem pintura, soldagem, montagem, movimentação de cargas e inspeção, tarefas que realizam com precisão e velocidade (ISO, 2012);
- c) Sistemas ciber-físicos (*CPS*): envolvem uma fusão entre elementos físicos e digitais da cadeia produtiva. "Dentro desse conceito, todo o objeto físico (seja uma máquina ou uma linha de produção) e os processos físicos que ocorrem, em função desse objeto, são digitalizados. Ou seja, todos os objetos e processos na fábrica tem um irmão gêmeo digital" (MDIC, 2018);
- d) Inteligência artificial (*IA*): "segmento da computação que busca simular a capacidade humana de raciocinar, tomar decisões, resolver problemas, dotando softwares e robôs de uma capacidade de automatizarem vários processos" (MDIC, 2018);
- e) Biologia sintética (*SynBio*): "convergência de novos desenvolvimentos tecnológicos nas áreas de química, biologia, ciência da computação e engenharia, permitindo o projeto e construção de novas partes biológicas, tais como enzimas, células, circuitos genéticos e redesenho de sistemas biológicos existentes" (MDIC, 2018);
- f) Internet das coisas (*IoT*): "representa a possibilidade de que objetos físicos estejam conectados à internet podendo assim executar de forma coordenada uma determinada ação. Um exemplo seriam carros autônomos que se comunicam entre si e definem o melhor momento (velocidade e trajeto, por exemplo) de fazer um cruzamento em vias urbanas" (MDIC, 2018);
- g) Nanotecnologia (*nanotech*): manipulação da matéria em escala atômica, molecular e supramolecular. A nanotecnologia tem potencial para criar novos materiais e dispositivos, com aplicações em nanomedicina, nanoeletrônica, produção de energia a partir de biomateriais e produtos de consumo (DAVIES, 2008);

- h) Computação quântica: tecnologias de computação baseadas na física quântica. A física quântica demonstra que átomos não seguem as regras tradicionais da física: as partículas quânticas podem se mover para frente ou para trás no tempo, existir em dois lugares ao mesmo tempo e se teletransportar. Os computadores quânticos fazem uso de um fenômeno específico da física quântica, a superposição, que permite que partículas assumam múltiplos estados simultaneamente. A capacidade de processamento dos computadores quânticos poderá resolver problemas que levariam uma quantidade de tempo impraticável (e.g. um bilhão de anos) para serem resolvidos por um computador tradicional. Em 2017, Google e IBM competiam para produzir computadores quânticos viáveis, e as perspectivas eram de que isso poderia ocorrer dentro de cinco anos. Uma vez viabilizado, o computador quântico deve ampliar a capacidade de aprendizado automático (“*machine learning*”) de maneira exponencial (METZ, 2017);
- i) Aprendizado automático (“*machine learning*”): trata-se de “um método de análise de dados que automatiza a construção de modelos analíticos. É uma vertente da inteligência artificial que se baseia na ideia de que sistemas podem aprender com dados, identificar padrões e tomar decisões com o mínimo de intervenção humana” (SAS, 2018). Em outras palavras, tradicionalmente, as máquinas são programadas para executarem determinadas ações. Com o aprendizado automático, a inteligência artificial poderia colher informações do ambiente e reprogramar-se, de modo a tomar decisões próprias. Indústrias que trabalham com grandes quantidades de dados já têm utilizado esta tecnologia.

A quarta revolução industrial, portanto, se manifesta em diversos aspectos dos processos produtivos. Neste capítulo, vamos analisar, em primeiro momento, as principais consequências dessas mudanças para a economia global, de modo a contextualizar o cenário em que a diplomacia brasileira age. Em segundo momento, vamos analisar as medidas que foram tomadas no Brasil, ao longo do período do recorte da tese, comparando as abordagens dos três governos estudados, de modo a identificar mudanças e continuidades.

6.1 Rupturas econômicas e sociais da Quarta Revolução Industrial

As revoluções industriais (RIs) são marcadas por sua capacidade de transformar os sistemas produtivos de maneira abrupta, por meio da introdução de novas tecnologias que alteram rapidamente as economias dos países. De maneira simplificada, podemos resumir as

mudanças introduzidas nas revoluções industriais anteriores. A primeira RI, que começa na década de 1780, na Inglaterra, é marcada por mecanização, potências hidráulica e térmica. A segunda RI começa na década de 1870, sendo marcada por produção em massa, montagem em linha e eletricidade. A terceira RI, que tem início na década de 1970, é marcada pela automação e pela revolução digital.

A quarta RI, portanto, em curso desde os anos de 2000, iniciaria depois de um intervalo reduzido desde a anterior (apenas 30 anos, contra 100 entre as prévias). Apesar disso, Schwab afirma que a atual RI não é mera evolução da terceira, iniciada no século passado. Há três principais razões para justificar a separação da atual RI em categoria própria: velocidade, escopo e impacto dos sistemas. Segundo o autor, a velocidade das descobertas atuais não tem precedentes históricos. Quando comparado com as revoluções industriais anteriores, a quarta estaria evoluindo a um ritmo exponencial e estaria afetando quase todos os setores em todos os países. Segundo Schwab (2016, p. 14, tradução livre):

A escala e o escopo da mudança explicam por que a ruptura e a inovação parecem tão agudas hoje em dia. A velocidade da inovação em termos de desenvolvimento e difusão é mais rápida do que nunca. Os disruptores de hoje – Airbnb, Uber, Alibaba e similares – agora nomes familiares – eram relativamente desconhecidos há alguns anos. O onipresente iPhone foi lançado pela primeira vez em 2007. No entanto, havia cerca de 2 bilhões de smartphones no final de 2015. Em 2010, o Google anunciou seu primeiro carro totalmente autônomo. Tais veículos podem em breve se tornar uma realidade generalizada nas estradas.

A quarta revolução industrial, como as que a antecederam, trará oportunidades e desafios. Entre as oportunidades, podemos destacar o crescimento econômico, impulsionado pelo ganho de produtividade. Entre os desafios, destaca-se a chance de aumento agudo da desigualdade.

No âmbito da produtividade, a quarta revolução industrial introduziu um problema metodológico. Segundo os atuais índices, a produtividade mundial não tem sido acelerada pela revolução digital⁴¹. O chamado “paradoxo da produtividade” (ou paradoxo de Solow) compreende um fenômeno contraintuitivo: quando investimento é feito em tecnologia da informação, a produtividade do trabalhador pode diminuir em vez de subir. Esse paradoxo, no entanto, pode ser explicado pelo fato de que os atuais indicadores de produtividade são pouco úteis na era da economia digital, em função de estarem baseados no PIB, que vem-se tornando

⁴¹ Nos Estados Unidos, o ganho de produtividade vem desacelerando desde o início da revolução digital: a produtividade do trabalhador americano cresceu 2,8% entre 1947 e 1983; 2,6% entre 2000 e 2007; e apenas 1,3% entre 2007 e 2014 (BLS, 2018).

obsoleto na mensuração dos ganhos de bem-estar. Segundo Straubhaar (2018):

A medição do PIB perdeu relação com a realidade. [...] Novas tecnologias transferem uma parcela cada vez maior da agregação de valor a setores virtuais, que estão além da palpabilidade física dos bens e mercadorias. E, para muitas inovações da digitalização, libertadas das limitações do espaço e do material, ainda não se dispõe de dados estatísticos macroeconômicos. Bens informáticos transacionados em rede são, no melhor dos casos, apurados apenas parcialmente. *Apps* ou plataformas como Uber, Car to Go ou Airbnb possibilitam uma *sharing economy* e, desse modo, uma utilização muito mais eficiente de bens, automóveis ou imóveis – mas o PIB ilustra, no máximo, aproximações rudimentares desses efeitos. Um volume respeitável de bens de consumo é disponibilizado quase de graça na internet, não sendo, portanto, registrado no PIB. Porém, eles substituem a compra de produtos alternativos reais, que são medidos no PIB. Quando a Wikipédia possibilita o acesso a um léxico online; ou o YouTube oferece a reprodução de vídeos e filmes [...], os usuários recebem algo sem terem que pagar um valor considerável. No entanto, embora isso faça crescer a satisfação ou o bem-estar dos cidadãos, o PIB cai, pois se vendem menos enciclopédias ou DVDs.

Dessa forma, há motivos para crer que a produtividade e o crescimento devem ser acelerados pela quarta revolução industrial, ainda que a melhoria não seja compreendida pelos indicadores hoje disponíveis. Conforme argumenta Hal Varian, economista-chefe do Google, há uma explosão de produtividade em curso no Vale do Silício, e a ideia de que a produtividade estaria estagnada é risível (VARIAN, 2017). Além disso, existe a possibilidade de que o ganho de produtividade gerado pela quarta revolução industrial ainda esteja por vir, de modo que os impactos positivos seriam mais facilmente mensurados nas próximas décadas.

A principal dificuldade introduzida pela quarta revolução industrial, por sua vez, tem relação com seu potencial de gerar desemprego e desigualdade. Segundo Schwab (2016, p. 37-38, tradução livre):

Temos que entender os dois efeitos concorrentes que a tecnologia exerce no emprego. Em primeiro lugar, há um efeito destruidor à medida que a ruptura e a automação, alimentadas pela tecnologia, substituem o trabalho pelo capital, forçando os trabalhadores a ficarem desempregados ou a realocar suas habilidades em outro lugar. Em segundo lugar, este efeito de destruição é acompanhado por um efeito de capitalização, segundo o qual a demanda por novos bens e serviços aumenta, levando à criação de novas ocupações, negócios e até indústrias.

Prever qual efeito predominará seria chave para se ter ideia do impacto da quarta revolução industrial no âmbito do emprego. Tendo em vista que houve prognósticos pessimistas durante as últimas revoluções industriais⁴² e considerando que esses prognósticos se

⁴² A título de exemplo, em 1930, Keynes definiu a ideia de desemprego tecnológico: “desemprego devido à nossa descoberta de meios de economizar o uso da mão de obra, superando o ritmo em que podemos encontrar novos usos para o trabalho” (KEYNES, 1930).

demonstraram parcialmente equivocados, é sensato pensar que as perdas de emprego serão compensadas, tempestivamente, por novas ocupações sobre as quais temos pouca ou nenhuma ideia na atualidade. Ainda assim, há prognósticos alarmantes, como o de Harari, que chega a supor a separação dos humanos em duas espécies, uma avançada e outra sem serventia. Segundo Harari (2016, p. 184, tradução livre):

Alguns economistas preveem que, mais cedo ou mais tarde, os seres humanos não modificados serão completamente inúteis. Enquanto os robôs e as impressoras 3D substituam os trabalhadores em tarefas manuais, como a fabricação de camisetas, os algoritmos altamente inteligentes farão o mesmo com as ocupações de colarinho branco. Funcionários bancários e agentes de viagens, que há pouco tempo estavam completamente protegidos da automação, se tornarão espécies ameaçadas de extinção. Quantos agentes de viagem precisamos quando podemos usar nossos *smartphones* para comprar passagens de avião a partir de um algoritmo? Os corretores de bolsa também estão em perigo. A maior parte dos pregões hoje já é gerenciada por algoritmos de computador, que podem processar em um segundo mais dados do que um humano pode em um ano.

Outra preocupação a ser considerada é a de que a perda de empregos recaia de forma mais pesada em países em desenvolvimento (PEDs). Como as fases passadas da revolução industrial não atingiram muitos dos cidadãos do mundo (que ainda não têm acesso à eletricidade), há motivos para crer que a quarta revolução industrial pode ter impacto menor nas economias menos ricas (SCHWAB, 2016, p. 48). Nos casos do Brasil e de outros países de renda média, no entanto, essa questão aplica-se menos. Em 2016, 64,7% dos brasileiros acessavam a internet e 99,5% dos domicílios já contavam com eletricidade (IBGE, 2018). Trata-se de um problema mais patente em Países de Menor Desenvolvimento Relativo (PMDR).

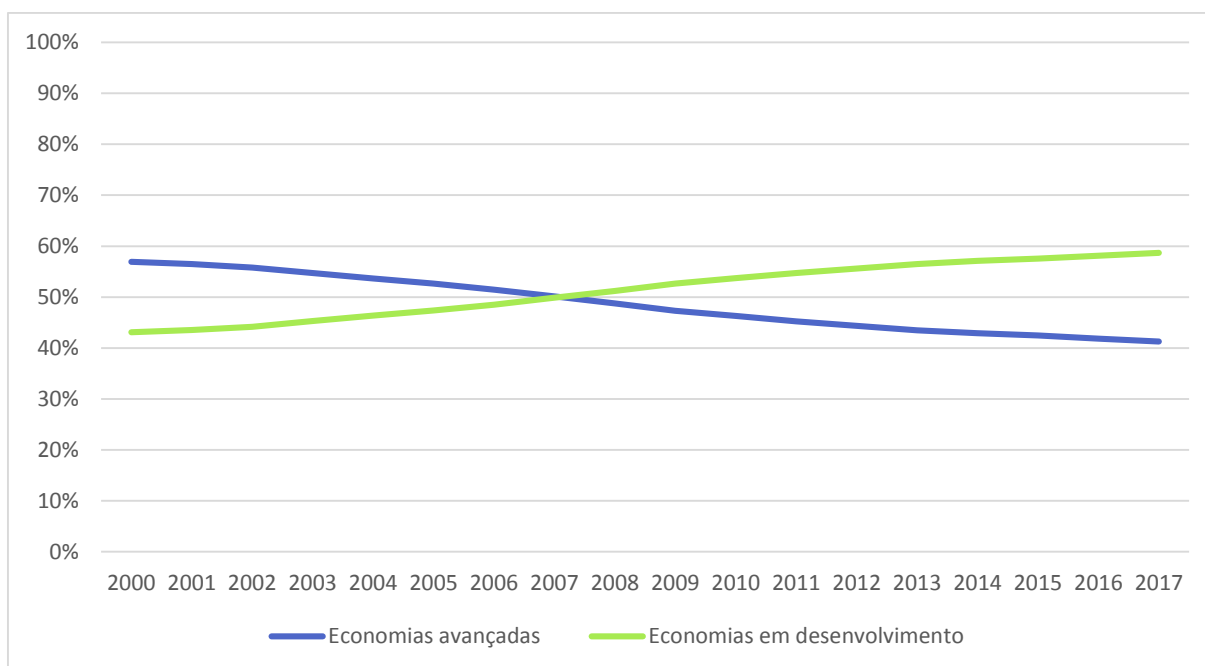
Outro desafio aos PEDs, este representando mais risco ao Brasil, é o de que a quarta revolução industrial leve a uma “realocação” da manufatura global para as economias avançadas. Isso pode ocorrer se o acesso à mão de obra de baixo custo deixar de ser um fator de competitividade e, portanto, um fator de atração dos investimentos das empresas. O desenvolvimento industrial com base em vantagens de custo já demonstra estar desgastado. Arbache argumenta que outros fatores – como a velocidade de acesso a mercados e a qualidade do ambiente de negócios – estão acendendo como fatores de atração de investimentos. Segundo o autor:

As novas tecnologias de produção e de organização da produção estão colocando o modelo de produção fragmentada em xeque. Impressoras 3D, robôs, inteligência artificial, manufatura avançada, novas energias e outras tecnologias estão reescrevendo as condições de produção e viabilizando a produção local/regional de muito daquilo que hoje é produzido por parceiros espalhados em vários continentes.

[...] Velocidade de acesso a mercado e condições para se fazer negócios estão suplantando fatores como custos de produção e incentivos fiscais enquanto fontes de competitividade (ARBACHE, 2016).

Esses desafios precisam ser equacionados para que os PEDs não percam suas conquistas recentes. Nas últimas décadas, ainda que a desigualdade tenha aumentado dentro dos países, a disparidade entre os países caiu. Ao longo do período da tese, o percentual do PIB mundial a cargo das economias em desenvolvimento passou de 45% para 59% (Gráfico 24), muito em decorrência do peso da China. Há que se ressaltar que, no caso do Brasil, a situação é ainda mais grave: em decorrência da estagnação da produtividade, nossa fatia do PIB mundial manteve-se em 3% de 2003 a 2014, passando a cair com a crise recente, atingindo 2,5% em 2017.

Gráfico 24 – Percentual do PIB mundial por PPP de economias avançadas e emergentes



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de FMI (2018)

Mais do que nunca, portanto, são necessárias novas estratégias econômicas com foco em fatores que contarão na era da quarta revolução industrial, como o estabelecimento de bons ambientes de negócio e de regras que não constituam entrave à inovação. O Brasil tem desafios enormes nessa seara, refletidos no fato de que, em 2018, constava na posição 125 de 190 no *ranking* da pesquisa “Doing business”, que mede o grau de facilidade de se fazer negócios (BANCO MUNDIAL, 2018).

Alguns argumentem que esses debates seriam mais relevantes para países avançados.

Em países como o Brasil, contaríamos com outros problemas mais básicos e urgentes. Acredito que haja duas razões para refutar essa perspectiva. A primeira é que, ao pensarmos o desenvolvimento com base nas ideias do século passado, corremos o risco de, por meio de estratégias obsoletas, mantermos nossa posição de país de renda média, com os muitos problemas sociais que vivenciamos diariamente no Brasil. Inserir-se na economia mundial pela “porta da frente”, nesse sentido, pode ser a única maneira de se atingir o status de economia avançada. A segunda razão é uma constatação empírica: já há atores públicos e privados realizando o debate relativo à quarta revolução industrial no Brasil. Os formuladores de políticas têm estado atentos às mudanças em curso, o que demonstra consenso a respeito da tempestividade da realização deste debate no país.

Como veremos na próxima seção, ao longo do período do recorte da tese, ações foram tomadas tanto no âmbito de políticas públicas nacionais quanto no âmbito da cooperação internacional.

6.2 Inserção do Brasil na era da economia digital

As ações que visam inserir o país com êxito na quarta revolução industrial têm como palavra-chave a inovação. Para ter êxito na economia global, o Brasil terá de estar na fronteira da inovação. Segundo Schwab (2016, p. 36, tradução livre):

As regras de competitividade da economia da quarta revolução industrial são diferentes das dos períodos anteriores. Para permanecer competitiva, as empresas e os países devem estar na fronteira da inovação em todas as suas formas, o que significa que as estratégias que se concentram principalmente na redução de custos serão menos eficazes do que aquelas baseadas na oferta de produtos e serviços de formas mais inovadoras. Como vemos hoje, as empresas estabelecidas estão sendo pressionadas por disruptores emergentes e inovadores de outras indústrias e países. O mesmo poderia ser dito para os países que não reconhecem a necessidade de se concentrar na construção de seus ecossistemas de inovação de acordo.

Durante o período do recorte da tese, de 2003 a 2018, as políticas relativas à inovação foram fortalecidas, apesar de resultados limitados. Analisaremos essas políticas nas subdivisões abaixo⁴³. Esta seção está dividida em três partes. Primeiramente, vamos contemplar as ações de fomento à inovação no Brasil no âmbito doméstico – projetos, leis e instituições. Em segundo

⁴³ Inicialmente, pretendíamos mapear as iniciativas no âmbito da inovação integralmente, de modo a sintetizar o que foi feito entre 2003 e 2018. Tal esforço, no entanto, exigiria uma pesquisa própria, uma vez que tais iniciativas são numerosas. Optamos, portanto, por categorizar as iniciativas e citar ações específicas como exemplo.

momento, vamos analisar as ações no âmbito internacional – cooperação bilateral e multilateral. No fechamento, vamos argumentar que a política brasileira para a inovação ganhou importância desde a virada do século e vamos explicar as causas desse ajuste, argumentando que o ajuste se deu em resposta à rápida mudança nas tendências da economia mundial.

6.2.1 Fomento à inovação no âmbito doméstico

As origens do apoio brasileiro à inovação remontam às políticas de financiamento à tecnologia da década de 1960, com destaque para a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), de 1967, e para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), de 1969. Mais recentemente, os esforços modernizaram-se e difundiram-se em diferentes iniciativas. A Secretaria de Inovação e Novos Negócios (SIN) do MDIC considera haver hoje um Marco Legal da Inovação, composto pelas principais leis nesse âmbito (MDIC, 2016):

- a) Lei 10.973/2004 (Lei de Inovação): estabeleceu o marco jurídico básico sob o qual a cooperação entre academia e empresas ocorre. Inclui compartilhamento de recursos públicos mediante remuneração de laboratórios e de pesquisadores;
- b) Lei 11.196/2005 (Lei do Bem): criou mecanismos de incentivos fiscais para que as empresas invistam em P&D;
- c) Lei 13.243/2016: modernizou várias normas – entre elas a Lei da Inovação – com a finalidade de facilitar a interação universidade-empresa;
- d) Emenda Constitucional 85/2016: inseriu o tema da inovação ao lado dos incentivos à Ciência e Tecnologia na Constituição Federal.

Fica claro um contínuo ao longo dos governos analisados, com ajustes pontuais no sentido de modernizar as normas. Com a velocidade com a qual as mudanças tecnológicas têm ocorrido, esses ajustes pontuais precisam ser rotineiros, sob pena de as regras tornarem-se obsoletas.

Podemos destacar também, em um âmbito de menor densidade jurídica, os projetos realizados pelos órgãos da administração pública. Ainda em 2005, foi criado o Portal Inovação com o objetivo de criar um espaço de cooperação universidade-empresa que pudesse ser referência à cooperação tecnológica no país (MCTIC, 2005). Em visita ao site realizada em junho de 2018, verificou-se que deixou de ser atualizado em 2016.

Nos últimos anos, as iniciativas foram multiplicadas. Em 2017, surge outra interessante:

o Plano de CT&I para Manufatura Avançada no Brasil, que visa criar condições para que a indústria incorpore as tecnologias digitais (MCTIC, 2017). Um projeto ainda mais recente é a Agenda brasileira para a Indústria 4.0, estruturada por MDIC e ABDI em consultas com o setor privado. As medidas da agenda vão desde a difusão do conceito de Indústria 4.0 até a disponibilização de crédito para que indústrias possam investir em adoção e geração de novas tecnologias (MDIC, 2018). Por fim, podemos destacar a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), assinada em março de 2018, que estabelece 100 ações para impulsionar, em um período de quatro anos, a digitalização de processos produtivos e da sociedade (MCTIC, 2018).

A análise desses projetos permite algumas observações. Em primeiro lugar, a preocupação com a inovação já era presente desde o primeiro governo de Lula, quando a realidade da revolução digital era menos patente. Em segundo lugar, ainda que o MCTIC seja o principal ator nacional envolvido, esse ministério não detém monopólio do tema da inovação, que também é tratada em instâncias que têm como foco o desenvolvimento industrial. Em terceiro lugar, fica claro como os conceitos de quarta revolução industrial, indústria 4.0 e indústria avançada já transcenderam o plano acadêmico, estando presentes em políticas públicas que abordam essas questões por meio desse mesmo universo semântico.

Com relação às instituições, reconhece-se o protagonismo do MDIC e do MCTIC. Ambos foram criados antes do período do recorte da tese (em 1960 e em 1985 respectivamente), e os recursos orçamentários com que contaram mantiveram-se mais ou menos constantes ao longo do período analisado (SIOP-MPDG, 2018). Dessa forma, a análise desses ministérios não permite auferir conclusões a respeito de diferenças entre os governos estudados. Seriam interessantes, no entanto, estudos mais detidos a respeito da Secretaria de Inovação e Novos Negócios (SIN) do MDIC e da Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (SETEC) do MCTIC.

Cabe destacar, ainda no âmbito institucional, a criação da Associação Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) em 2013, no governo de Dilma Rousseff. A EMBRAPII é gerida pelo MCTIC e pelo MEC, órgãos que são responsáveis pelo seu financiamento. O modelo da EMBRAPII é promissor: baseia-se na aproximação entre a academia e o setor privado. A associação trabalha com base em demandas empresariais, e atua em parceria com instituições de pesquisa públicas e privadas, compartilhando risco na fase pré-competitiva da inovação. Ao longo do governo de Temer, as operações da EMBRAPII seguiram em expansão (ROSA, 2017), de modo que se trata de um exemplo de continuidade.

6.2.2 Fomento à inovação no âmbito diplomático

As medidas no âmbito internacional representam a diplomacia econômica propriamente dita, ocorrendo por meio de convênios bilaterais e de articulações no âmbito de coalizões de geometria variável. Além das assessorias internacionais do MCTIC (ASSIN), do MDIC (ASINT) e do MEC (AI), os assuntos exteriores relativos à inovação são tratados pelo Itamaraty, por governos subnacionais, por entidades do Sistema S e por outros entes da sociedade civil. No Itamaraty, as principais entidades ligadas a esses temas são:

- a) Departamento de Temas Científicos e Tecnológicos (DCT): subsidia e executa diretrizes de política exterior em temas de ciência, tecnologia e inovação, em coordenação com uma série de parceiros, como demais órgãos da administração pública e entidades da sociedade civil. Ao DCT, subordinam-se as divisões DCTEC e DI;
- b) Divisão de Ciência e Tecnologia (DCTEC): trata de temas de alta tecnologia, ciência, tecnologia e inovação. Também apoia iniciativas de instituições de fomento à inovação e de empresas de base tecnológica;
- c) Divisão da Sociedade da Informação (DI): entre outras atribuições, trata do assunto da economia digital em seus aspectos bilateral, regional e multilateral, bem como de questões conexas, como comércio eletrônico.

Podemos dividir as iniciativas no âmbito externo nas seguintes categorias: cooperação bilateral; cooperação no âmbito de grupos de países; cooperação no âmbito de organizações internacionais.

A cooperação bilateral se dá, com frequência, em comissões mistas que reúnem técnicos do Brasil e da contraparte parceira. Com a União Europeia, por exemplo, é realizado o “Diálogo Brasil-UE sobre Sociedade da Informação”, cuja décima edição foi realizada em Brasília, em dezembro de 2017, resultando em decisões referentes a Internet das coisas, 5G, inteligência artificial, *big data* e digitalização da indústria. Com os Estados Unidos, destaca-se o Grupo de Trabalho sobre Internet e TICs, cuja terceira reunião ocorreu em abril de 2018. Esse tipo de cooperação bilateral também ocorre de maneira mais informal, como é o caso com a Índia, país com o qual o Brasil tem desenvolvido videoconferências sobre temas cibernéticos, com participação das áreas do Itamaraty e de demais ministérios afetos da Esplanada.

Com relação a grupos de países, podemos destacar a “Iniciativa de Cooperação em *E-commerce* dos BRICS”, de 2017, que propôs três ações: estabelecimento de um GT de

Comércio Eletrônico; melhoraria na interação entre os setores dos BRICS ligados ao comércio eletrônico; realização de pesquisas sobre o comércio eletrônico no agrupamento (BRICS, 2017b). Os BRICS também lançaram, recentemente, um “Plano de Ação para cooperação em Inovação”, voltado ao quadriênio 2017-2020, com ênfase na criação de redes de parques científicos e de incubadoras de empresas de tecnologia (BRICS, 2017a).

No G20, destaca-se a criação, em 2016, da Força-Tarefa sobre Economia Digital (FTED). Em 2017, com apoio do Brasil, a FTED aprovou Plano de Ação listando onze áreas de atuação do G20 no tema da economia digital. Diversas áreas prioritárias para o Brasil foram contempladas – como tributação de plataformas digitais, concentração de mercados, superação do hiato digital e direitos do consumidor. O Plano enfrentou resistência de países que entendiam não caber ao G20 a regulação de temas relativos à economia digital.

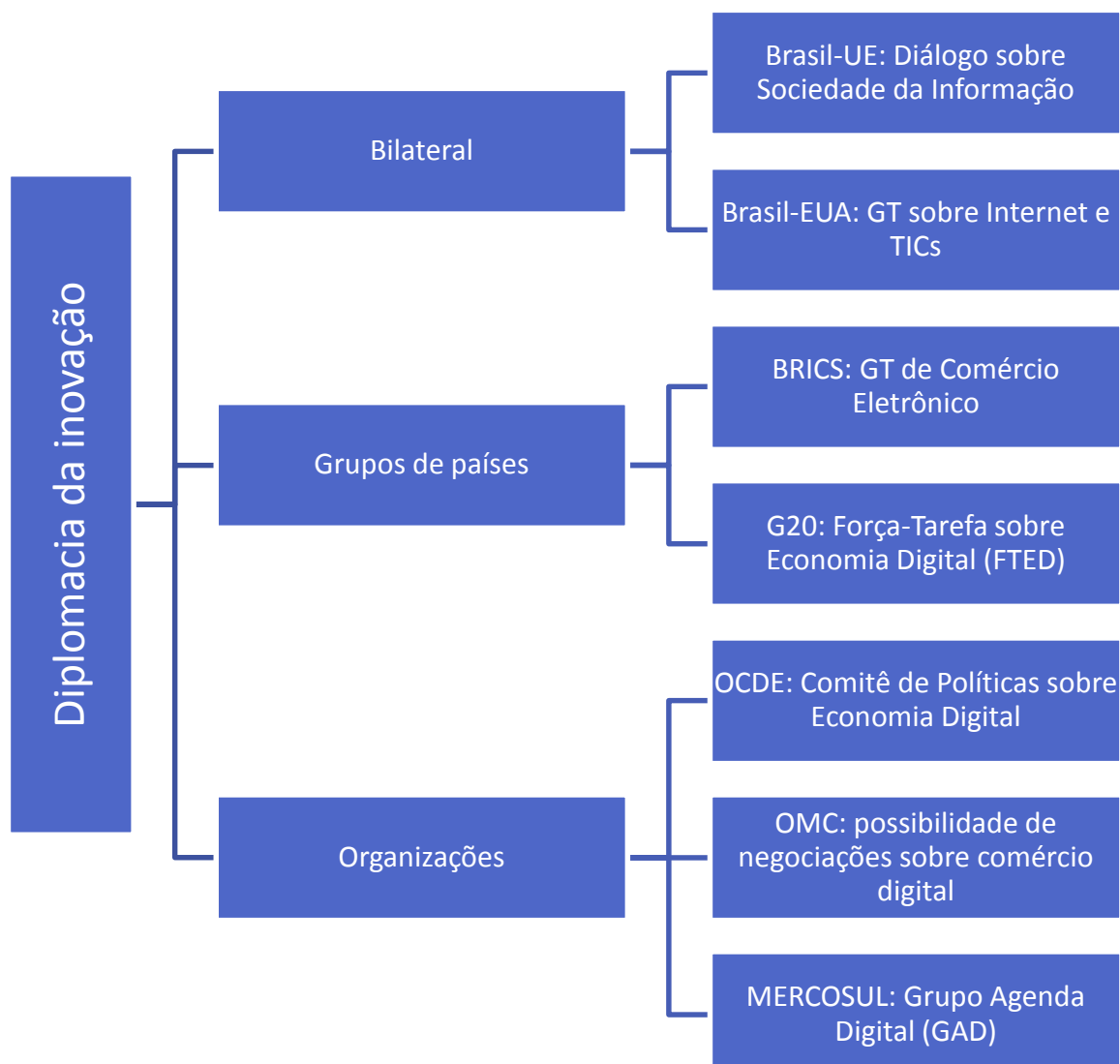
A OCDE também é palco de discussões sobre o tema. Desde 2016, o Brasil participa, como convidado, do Comitê de Políticas sobre Economia Digital da Organização. Em 2017, após coordenação com outras áreas da Esplanada realizada pelo Itamaraty, o Brasil anunciou adesão a instrumentos da OCDE relativos à economia digital. O Brasil também participa, como observador, da iniciativa “Going Digital”: projeto transversal da OCDE com vistas a ajudar os formuladores de políticas a criarem ambiente de prosperidade em um mundo digital e baseado em dados (OCDE, 2018).

A OMC não conta com disciplinas específicas sobre comércio eletrônico. Há apenas um compromisso provisório, renovado a cada Conferência Ministerial, de não se impor direitos aduaneiros sobre transmissões eletrônicas. Na Ministerial de Buenos Aires, realizada em setembro de 2017, o Brasil e outros 69 membros (inclusive EUA e UE) adotaram declaração ministerial pela qual decidiram “iniciar um trabalho exploratório com vistas a futuras negociações na OMC sobre aspectos de comércio relativos a comércio eletrônico”. Os temas dessas negociações ainda estão sendo decididos. O Brasil tem apoiado essas negociações e reiterado seu objetivo de alcançar um equilíbrio entre a promoção do comércio eletrônico e preocupações legítimas em matéria de regulamentação (MRE, 2018).

No âmbito regional, também há esforços diplomáticos na área da economia digital, como se verifica na criação do “Grupo Agenda Digital” (GAD) do MERCOSUL. Estabelecido em 2017, o GAD tem como objetivo coordenar a elaboração de uma agenda digital do bloco. O grupo se reuniu pela primeira vez em abril de 2018, delineando eixos de possível atuação, como a defesa do consumidor online e outras áreas menos diretamente ligadas a economia digital – e. g. infraestrutura, combate a cibercrimes e governo aberto (SENATIC, 2018).

Os principais exemplos elencados podem ser sintetizados no infográfico abaixo:

Figura 4 – quadro de exemplos no âmbito da diplomacia da inovação

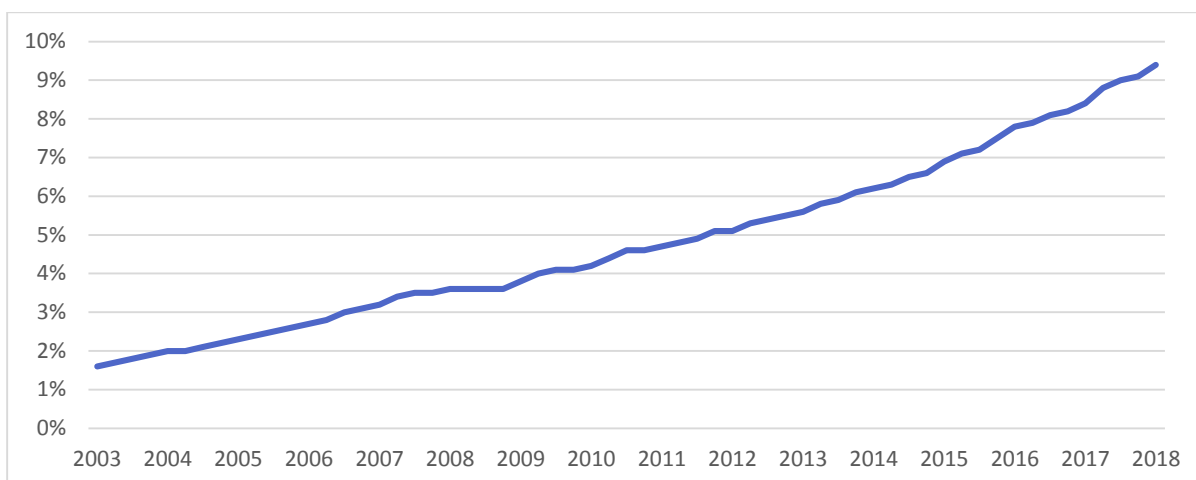


Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da pesquisa.

6.2.3 Explicando o aumento do foco do Brasil em inovação e economia digital

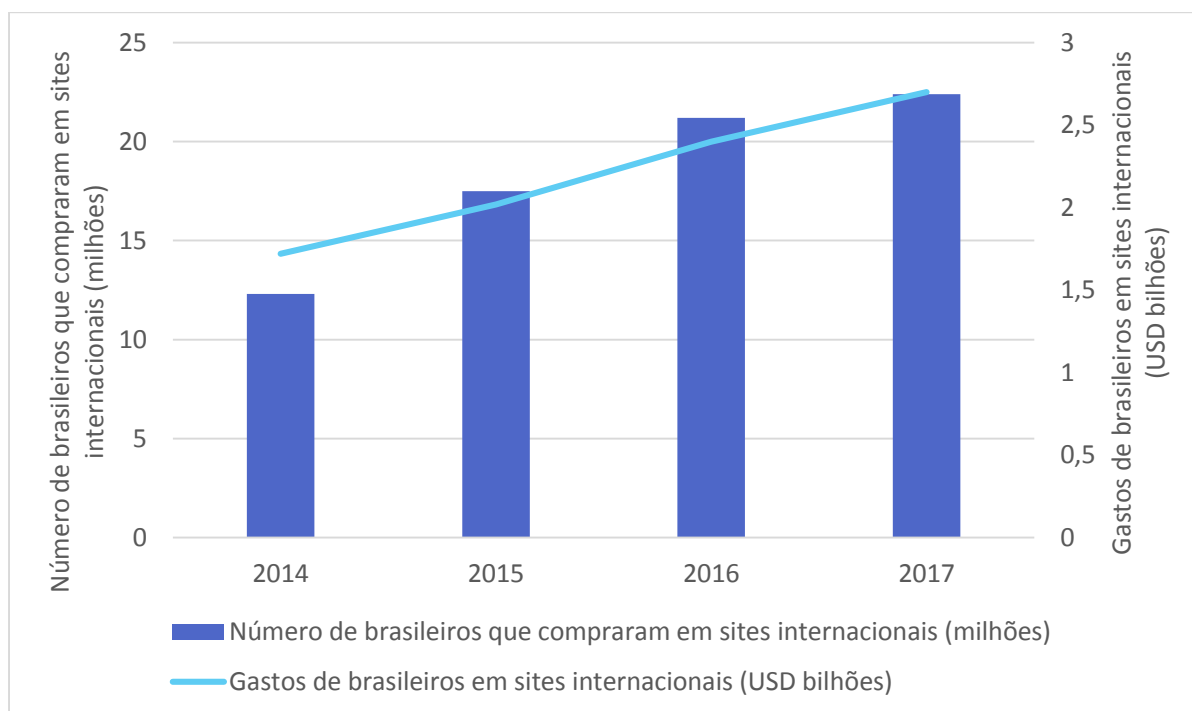
Como vimos na seção anterior, percebe-se uma ampla gama de ações com vistas a imprimir competitividade ao Brasil na área da economia digital. Essa ênfase não tem como causa as visões pessoais dos líderes que governaram o Brasil no período. O principal fator a explicar a aposta do Brasil na economia digital é a reação a tendências da economia global.

Uma dessas tendências foi o crescimento acelerado do e-commerce ao longo do período da tese. Nos Estados Unidos, o percentual de vendas online do varejo passou por crescimento constante (Gráfico 25). Ainda que, no Brasil, esse percentual seja menor, a tendência de crescimento é análoga. Dessa forma, faz sentido pensar que o governo brasileiro tenda a ajustar sua diplomacia econômica de modo a contemplar cada vez mais a área do comércio digital.

Gráfico 25 – Percentual do e-commerce no total do varejo norte-americano

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de (CENSUS BUREAU, 2018)

Outra tendência importante foi o crescimento das importações a partir de plataformas online. Trata-se do tema do “comércio de pacotes”: encomendas pequenas, comercializadas a partir de plataformas digitais. Ainda que não tenhamos números do período entre 2003 e 2013, as informações relativas aos últimos anos demonstram a tendência expressiva de crescimento desse tipo de comércio no Brasil. Em quatro anos, o número de brasileiros que compram em sites estrangeiros passou de 12,3 milhões para 22,4 milhões, enquanto que os gastos totais anuais dessas transações passaram de USD 1,72 bilhões para USD 2,7 bilhões.

Gráfico 26 – Compras em sites internacionais por brasileiros

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Ebit (2018)

Esses fatores, no arcabouço proposto por Hermann (1989), poderiam ser considerados choques externos, se pensarmos na dimensão e na velocidade dessas mudanças econômicas introduzidas a partir de tecnologias oriundas do exterior. Além disso, como vimos na seção anterior, houve constância em termos de políticas de inovação e de cooperação internacional nessa área. Nenhum dos governos analisados declarou intenção de ruptura com a política do governo anterior nesse âmbito.

Essa constância, na área da inserção do Brasil na economia digital, guarda aspectos positivos e negativos. Os aspectos positivos têm relação com o ganho em previsibilidade nas políticas públicas e na política externa, que permite que os atores consigam tomar decisões sem ter de lidar com risco de alterações bruscas. Além disso, as iniciativas que vêm sendo tomadas não são desprezíveis e têm realizado um impacto positivo. Os aspectos negativos têm relação com o fato de que o Brasil ainda não está fazendo o suficiente para inserir-se com êxito na era da quarta revolução industrial. Em ranking recente de inovação, o Brasil ocupa 69ª posição entre os 127 países avaliados (WIPO, 2018). Uma patente leva em média dez anos para ser emitida no Brasil, contra três no Estados Unidos. Trata-se de situação crítica.

Em que pese a nossa limitação de recursos – que pode explicar, em parte, os constrangimentos para políticas mais efetivas –, parece não haver uma clara tomada de consciência, entre opinião pública e formuladores de políticas, quanto à importância de se criar

um ambiente de negócios favorável à inovação no Brasil. É importante, portanto, que se fortaleça esse movimento no sentido de pensar a economia a partir de conceitos que fazem sentido no século XXI, em paralelo aos debates macroeconômicos tradicionais, estes sobre temas de importância relativamente decrescente.

7 ENGAJAMENTO EM ORGANIZAÇÕES ECONÔMICAS

A atuação da política externa econômica do Brasil é desenvolvida também em organizações de vocação generalista, abordando uma gama transversal de temas econômicos. Nesse sentido, diferem-se de organizações mais especializadas – a exemplo da OMC, cujo foco é o comércio, e do FMI, cujo foco são as finanças. No Itamaraty, a organização incumbida da coordenação da atuação do Brasil nessas organizações é a Divisão de Organizações Econômicas (DIOEC), vinculada ao Departamento Econômico (DEC). Entre as organizações de competência da DIOEC, podemos citar a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), além de coalizões de geometria variável, a exemplo de BRICS, Centro Sul, G77 e G20.

Naturalmente, a coordenação da DIOEC é realizada em colaboração com outras Divisões competentes e com outros órgãos federais e entidades pertinentes. No caso da OCDE, por exemplo, as áreas técnicas específicas do Itamaraty e de outros órgãos da Esplanada são responsáveis pelos Comitês que tratam de sua área. No caso dos BRICS e do G20, a DIOEC trata das discussões a respeito do comércio, mas a coordenação geral fica a cargo da Divisão do Agrupamento BRICS (DIB) e da Divisão de Política Financeira (DPF) respectivamente. No caso da OMC, a DIOEC não trata dos painéis abertos na organização, esses a cargo da Divisão de Contenciosos Comerciais (DCCOM). Fica claro, portanto, que a divisão de competências na diplomacia econômico é sempre complexa.

Este capítulo será dividido em três partes. Na primeira delas, analisaremos a atuação do Brasil na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tendo em vista que parte das resoluções do principal órgão deliberativo da ONU versam sobre temas econômicos, e a análise do padrão de votos do Brasil permite conclusões relevantes. Na segunda parte, vamos passar em revista a atuação do Brasil em entidades de PEDs as quais não foram abordadas em capítulos anteriores: a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), o Centro Sul e o Grupo dos 77 (G77). Na parte final, analisaremos mais detidamente o caso da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no âmbito da qual a atuação do Brasil passou por mudanças importantes no período da tese.

7.1 Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)

A Assembleia Geral da ONU conta com idiossincrasias relevantes. Por contar com todos os 193 países da ONU, poderia ser considerado o órgão mais representativo da Organização. Ainda, tendo em vista que os votos dos países se equivalem, sem prerrogativas especiais para países mais poderosos, podemos dizer que é também o órgão mais democrático das Nações Unidas. Por outro lado, em decorrência de fatores de *realpolitik*, suas resoluções nem sempre são implementadas, a exemplo das dezenas de resoluções que condenam práticas de Israel consideradas ilegais.

O Brasil tem um papel importante na Assembleia Geral. Além de tradicionalmente ser o primeiro país a discursar na abertura da Assembleia, o Brasil é participativo nos seus órgãos subsidiários, em que as negociações mais substantivas ocorrem. A AGNU conta com seis principais comissões, conhecidos por seus números ordinais: Primeira Comissão (Desarmamento e Segurança Internacional); Segunda Comissão (Econômica e Financeira); Terceira Comissão (Social, Humanitária e Cultural); Quarta Comissão (Políticas Especiais e Descolonização); Quinta Comissão (Administrativa e Orçamentária); e Sexta Comissão (Jurídica).

Os debates econômicos, portanto, concentram-se na Segunda Comissão. Apesar disso, temas com alguma dimensão econômica naturalmente são abordados nas outras comissões. Podemos citar, como exemplo, o caso da resolução “Globalização e seu impacto no pleno desfrute de todos os direitos humanos” (72/185), aprovada em dezembro de 2017. Oriunda da Terceira Comissão, cujo foco são os direitos humanos, essa resolução aborda subsidiariamente questões ligadas à economia globalizada.

Feita essa breve introdução, podemos nos deter na forma como é elaborada a posição do Brasil na Assembleia Geral. Para tanto, vamos nos basear em entrevista realizada com o Secretário Lucas Pavan Lopes (LOPES, 2018), diplomata brasileiro lotado na Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DELBRASONU). Lotado na Missão desde janeiro de 2017, o Secretário Lucas é Delegado junto à II Comissão, responsável por temas econômicos/financeiros (financiamento para o desenvolvimento, Agenda de Ação de Adis Abeba, meios de implementação da Agenda 2030, comércio, cooperação tributária internacional, infraestrutura). Conta, dessa forma, com experiência valiosa que enriqueceu a pesquisa, ainda que quaisquer imprecisões sejam de responsabilidade do autor.

Para imprimir concretude à análise, podemos alçar mão dos dados de votações compilados por Erik Voeten (VOETEN, STREZHNEV e BAILEY, 2018), dados que servem

de fonte para os gráficos presentes nessa seção⁴⁴. Há que se ressaltar que a categorização por temas feita pelos professores que constituíram a base de dados não é baseada nas Comissões da Assembleia Geral. A classificação da base de dados permite mesmo dois temas para uma mesma resolução – como a resolução que mencionamos acima que versa sobre direitos humanos e sobre economia. Dessa forma, quando mencionarmos resoluções relativas à economia, não nos estaremos referindo tão somente às resoluções da II Comissão, mas sim às resoluções consideradas econômicas na base de dados utilizada.

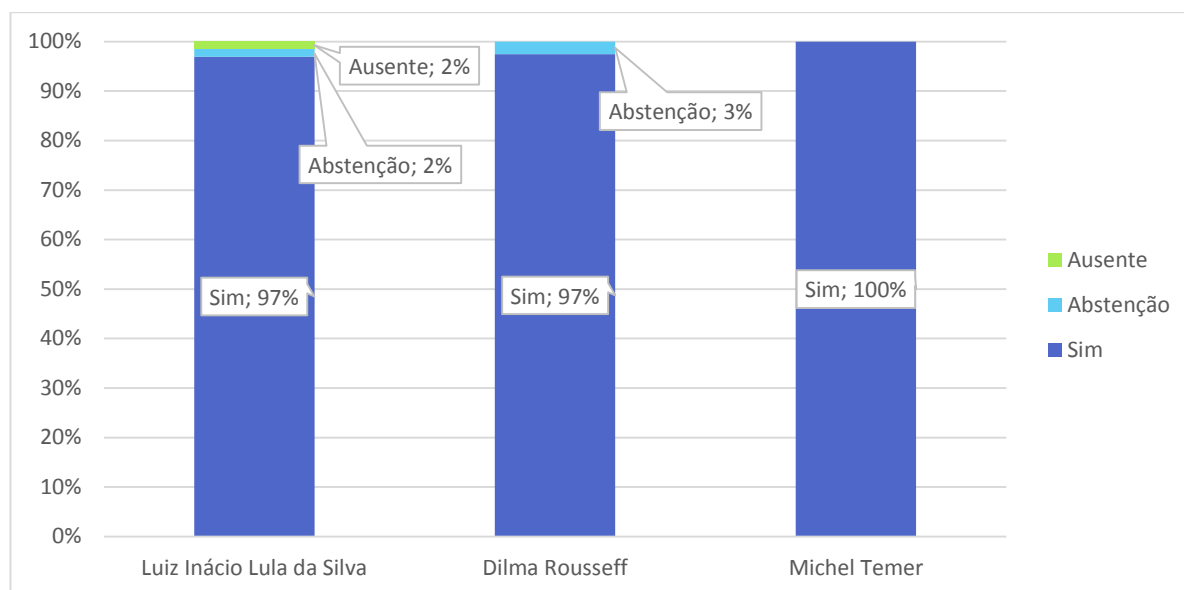
É importante ressaltar que a forma como o Brasil formula suas posições não é a mesma para toda a Assembleia Geral. Na II Comissão, o Brasil articula-se com o Grupo dos 77 + China (G77+China)⁴⁵, coalizão de nações em desenvolvimento nas Nações Unidas. A título de exemplo, este não é o caso na III Comissão, na qual o Brasil já deixou de basear suas posições a partir de articulação com o G77, em função de ter posições mais progressistas em muitos temas de direitos humanos, como igualdade de gênero e direitos de pessoas LGBTI.

A II Comissão é marcada, até a atualidade, por separação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Assim como o Brasil articula-se no âmbito do G77, países europeus votam com a União Europeia, verificando-se separação Norte-Sul. Os Estados Unidos, por sua vez, constituem caso à parte, uma vez que formulam suas posições individualmente. Nessa Comissão, é comum que os países em desenvolvimento adotem postura mais ofensiva, enquanto os países desenvolvidos respondem de maneira mais defensiva.

Tendo em vista, portanto, que os países em desenvolvimento são mais proativos nessa área, a maioria das propostas de resoluções partem deles. Uma vez que o Brasil faz parte desse grupo, acaba estando entre os proponentes da maioria dos rascunhos, que são debatidos no G77 antes de serem formalizados. O G77 realiza, tradicionalmente, reunião de coordenação, de modo a fechar a posição do grupo antes de apresentar a proposta. Em decorrência disso, o Brasil acaba votando afirmativamente na maioria das resoluções econômicas da AGNU, uma vez que, na maioria dos casos, participou do processo de formulação do documento (Gráfico 27).

⁴⁴ Para uma análise histórica da política externa brasileira baseada na análise estatística de nossas votações na Assembleia Geral, veja Amorim Neto (2011).

⁴⁵ Como a China participa do G77, mas não se considera membro, as declarações oficiais são emitidas em nome do Grupo dos 77 e da China.

Gráfico 27 – Padrão de voto do Brasil em 122 resoluções da AGNU relativas a economia

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Voeten et al. (2018).

O Brasil só deixa de votar afirmativamente em casos em que há alguma questão problemática no texto de resolução. De fato, das 122 resoluções econômicas compreendidas no período analisado e no gráfico acima, houve apenas três com votos não afirmativos do Brasil – uma abstenção e uma ausência no governo de Lula, uma abstenção no governo de Dilma. Essas três resoluções (62/249, 64/296 e 65/287) versavam sobre o mesmo tema: o status de refugiados de regiões da Geórgia ocupadas pela Rússia. Como se percebe, o tema econômico é abordado apenas marginalmente – e.g. quando as resoluções abordam o direito à propriedade dos indivíduos afetados. Foram resoluções polêmicas, com média de 60% de abstenções. A regra, dessa forma, é de o Brasil votar afirmativamente em resoluções econômicas da AGNU.

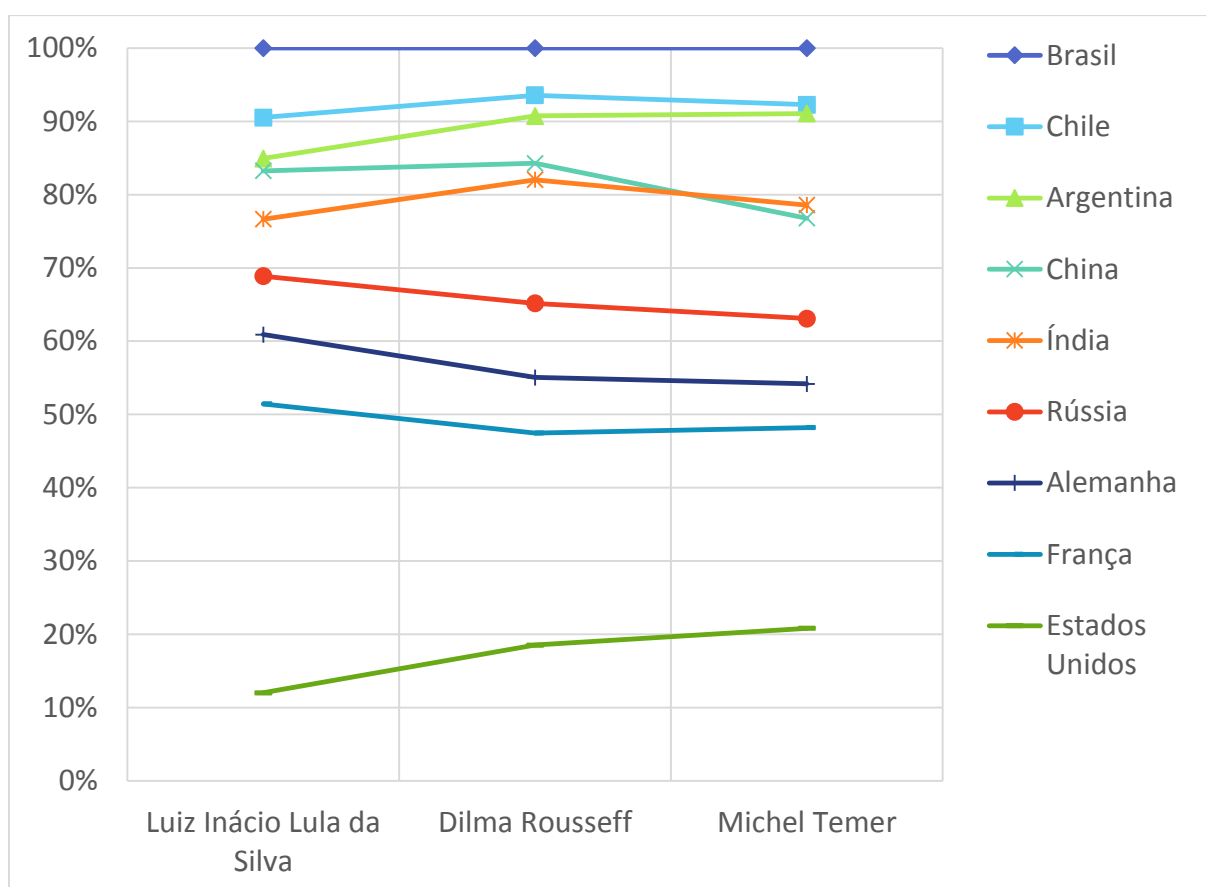
Quando contemplamos padrão de voto, portanto, verificamos que não houve mudança substancial entre os governos analisados. Essa mudança poderia ter ocorrido se o novo governo instrísse a Missão Junto às Nações Unidas a deixar de articular suas posições com o G77 no âmbito da II Comissão. Essa instrução, no entanto, não foi dada, de modo que a posição brasileira manteve-se semelhante. Com a ascensão do atual governo, o Brasil ajustou tão somente o tom do discurso, buscando introduzir alguns tópicos menos convencionais – como parcerias público-privadas (PPP) – que não encontram resistência no G77, mas tampouco estão entre as suas prioridades históricas.

Outra possibilidade de análise é aquela que tem como foco a convergência do Brasil com países parceiros – na tradição do acurado livro de Octavio Amorim Neto (2011). Se o Brasil vota como o país terceiro – sim-sim, não-não, abstenção-abstenção –, registra-se

convergência; se os votos são distintos – sim-não, não-sim, abstenção-sim etc. – registra-se divergência. Apesar das problematizações metodológicas passíveis de serem feitas, trata-se de um exercício interessante para auferir proximidade entre países em determinadas instâncias.

A análise de convergência (Gráfico 28) permite algumas conclusões. Em primeiro lugar, não se verifica mudanças substanciais entre os governos – o que é explicado pelo fato de que a orientação de articular posição no G77 foi mantida. Em segundo lugar, percebe-se a convergência entre os países em desenvolvimento que fazem parte do G77, todos posicionados no alto do gráfico – Chile, Argentina, China e Índia. A Rússia não faz parte do G77 e negocia sozinha suas posições na II Comissão, o que explica sua divergência maior. A Alemanha e a França, abaixo da Rússia, votam com a União Europeia. Os Estados Unidos, por sua vez, votam sozinhos, e raramente aprovam as resoluções na área econômica – ao longo do período da tese, votaram “sim” em apenas 19% das resoluções.

Gráfico 28 – Convergência entre o Brasil e países selecionados em 122 resoluções da AGNU sobre economia



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Voeten et al. (2018).

A maior parte dos trabalhos da II Comissão é realizado no segundo semestre, sobretudo

entre outubro e novembro. Em 2017, os trabalhos da Comissão foram marcados pela postura dos Estados Unidos sob o governo de Trump, que passaram a não aceitar uma série de linguagens acordadas há muitos anos, como referências a livre comércio e a transferência de tecnologia. Em decorrência da postura americana, um número atípico de resoluções foi levado a votação (28%)⁴⁶. Em metade das resoluções que foram votadas, os Estados Unidos isolarem-se com o único voto contrário, caracterizando-se o isolamento dos americanos também nessa instância (ONU, 2017).

A dinâmica na II Comissão reproduziu a dinâmica na virtual totalidade das instâncias internacionais relativas a temas econômicos, como a OMC. Os Estados Unidos têm passado a insistir, por exemplo, na ideia de que o comércio deveria não só ser livre, mas também “justo e recíproco” – no jargão em inglês, “*free, fair and reciprocal*” (ESTADOS UNIDOS, 2018). Dessa forma, os delegados americanos têm gerado entraves não só em temas tradicionalmente complexos – a exemplo dos subsídios agrícolas –, mas agora também a temas antes pacificados – a exemplo da mencionada defesa do livre comércio.

7.2 Articulações para PEDs: CEPAL, Centro Sul, G77 e UNCTAD

Nesta seção, vamos falar de algumas entidades que não foram suficientemente exploradas nos capítulos anteriores, ainda que mencionadas marginalmente. São entidades marcadas por agruparem países em desenvolvimento, defendendo a agenda desses países – agenda esta que muitas vezes é de difícil definição, tendo em vista a diversidade dos membros. Com fins didáticos, dispomos as organizações trabalhadas na seção por ordem crescente de número de membros⁴⁷: CEPAL (46 membros), Centro Sul (54 membros), G77 (133 membros) e UNCTAD (194 membros).

CEPAL

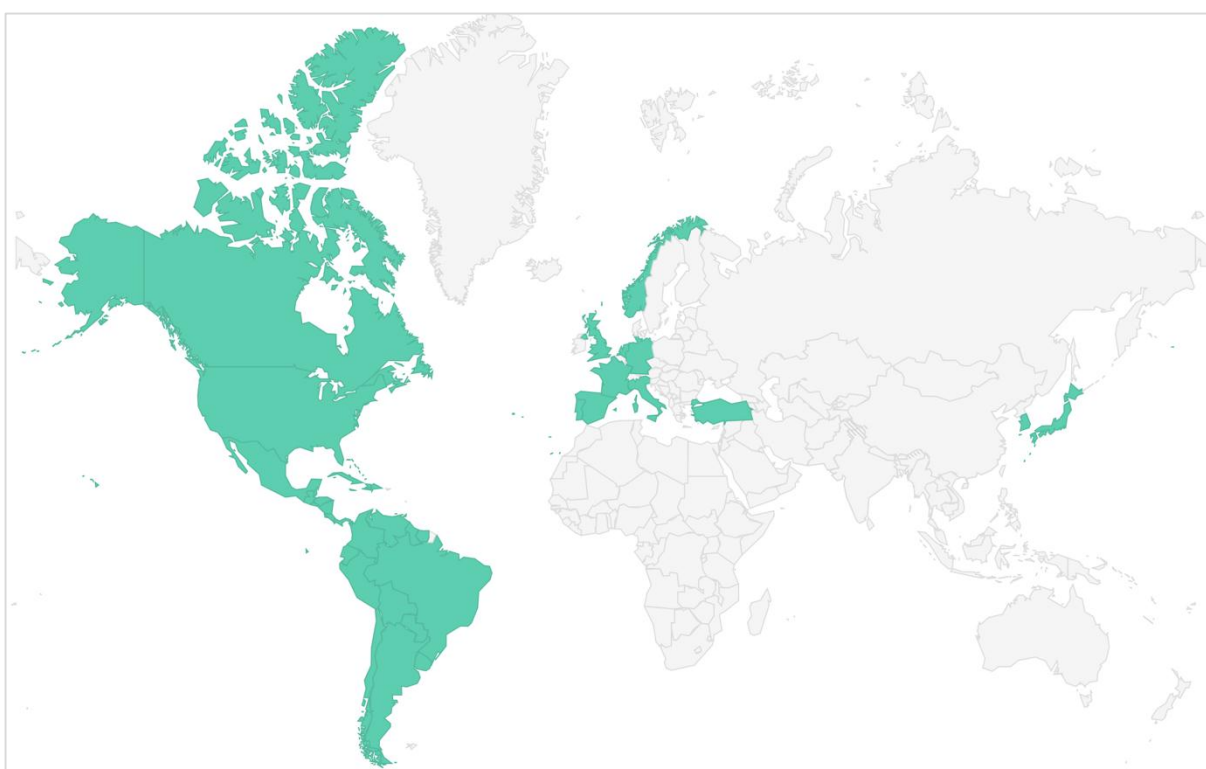
A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada em 1948, por meio de Resolução do ECOSOC. Constitui foro da ONU dedicado a debates e produção de estudos sobre o desenvolvimento de nossa região. A Comissão funciona como um centro regional de estudos, com foco crescente em políticas públicas. A liderança fica a cargo de um Secretário-

⁴⁶ A II Comissão é marcada por tradição de busca por consenso, de modo que os casos em que as resoluções vão a votação são mais a exceção do que a regra. A título de comparação, em 2016, 5 de 37 resoluções foram levadas a votação (14%), contra 12 de 43 em 2017 (28%).

⁴⁷ Números apurados em junho de 2018. Ressaltamos que não queremos dar a entender que o número de membros de uma organização é indicativo de sua importância. As organizações abordadas no capítulo possuem competências distintas, de modo que não faria sentido assumir que uma é mais importante que outra.

Executivo – desde 2008, cargo ocupado pela mexicana Alicia Bárcena. Membros de fora da região podem também participar de seus trabalhos. Atualmente, dos 46 Estados-membros, 20 são da América Latina, 13 do Caribe e 13 de fora da região (Mapa 6). Os Estados Unidos e o Reino Unido, por exemplo, são membros fundadores, participando desde 1948. Ao longo do período da tese, a organização passou por expansão, com aumento de 60% no número de países extrarregionais: Alemanha (2005), Japão (2006), Coreia do Sul (2007), Noruega (2015) e Turquia (2017).

Mapa 6 – Países-membros da CEPAL em junho de 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de CEPAL (2018).

A participação do Brasil na Comissão é histórica, com destaques para a participação de economistas brasileiros de renome, como Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e Fernando Henrique Cardoso. Desde 1960, o Brasil conta com um Escritório da CEPAL, transferido para Brasília em 1977. A importância das relações Brasil-CEPAL fica evidenciada pelo fato de que os três presidentes estudados na tese mantiveram encontros bilaterais com a atual Secretária-Executiva da Organização. Como exemplo, podemos citar o encontro de Lula com Bárcena em Brasília, em novembro de 2008; o encontro de Dilma com Bárcena em Brasília, em julho de 2013; e o encontro de Temer com Bárcena também em Brasília, em junho de 2018.

Com relação especificamente ao caso de Dilma, faz sentido pensar que a presidente tenha um vínculo com a Comissão. As visões estruturalistas da CEPAL compõem a base das visões predominantes no Instituto de Economia da UNICAMP, onde Dilma cursou a pós-graduação. Talvez em decorrência dessa ligação, Dilma participou de painel na Sede da CEPAL, em Santiago, sobre os desafios para o desenvolvimento econômico e social da América Latina, em março de 2014. A relação de proximidade entre Dilma e Bárcena, ademais, rendeu críticas ao processo de deposição da presidente brasileira (BÁRCENA, 2016). Essa questão, no entanto, não afetou as relações do Brasil com a CEPAL no governo Temer – como colocamos, o atual presidente recebeu a SE da CEPAL em 2018, e o país seguiu participando ativamente dos debates e das reuniões da Comissão.

Outro aspecto que podemos avaliar da CEPAL são seus “Períodos de Sessões”: a mais alta reunião da Comissão. A cada dois anos, a CEPAL convoca representantes de seus Estados membros para debater temas relacionados ao desenvolvimento da região e examinar as atividades realizadas pela Comissão. O 37º Período de Sessões da CEPAL foi realizado em Havana, em maio de 2018, e teve como tema "A ineficiência da desigualdade", abordado em documento que analisa restrições que a desigualdade implica sobre a redução da pobreza e sobre o desenvolvimento. O Brasil sediou os Períodos de Sessões da CEPAL em 1953, 1988, 2002 e 2010. Ao longo do período da tese, portanto, o maior evento da CEPAL foi realizado no Brasil uma única vez, no segundo mandato de Lula.

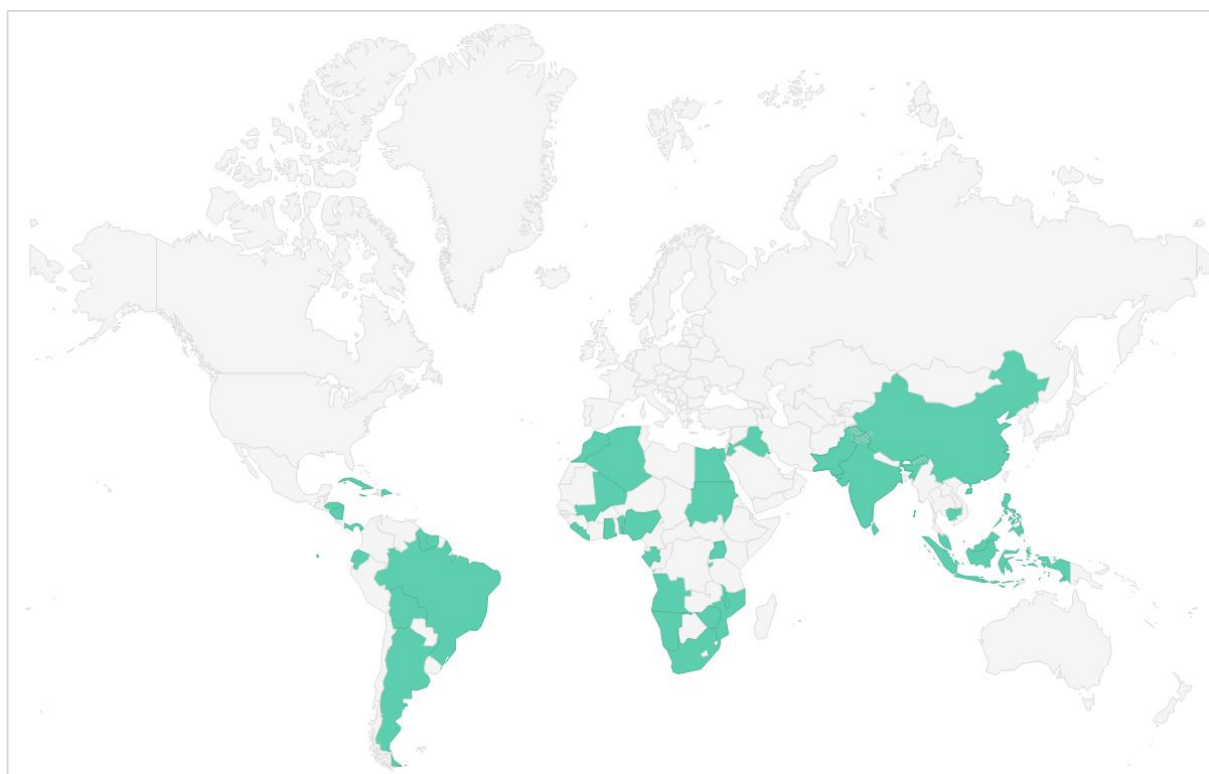
Podemos destacar também que, como é comum em outras organizações, a relação do Brasil com a CEPAL não se restringe aos encontros de alto nível, mas se realiza também em conferências temáticas, GTs e outras instâncias. O Escritório da CEPAL no Brasil coopera com uma série de entidades brasileiras, a exemplo do MPDG, em colaboração com a ENAP; do MDIC, por intermédio do Programa Brasil+Produtivo; da Secretaria de Governo da Presidência da República, por meio da Comissão Nacional para os ODS; e da Fundação Osvaldo Cruz, no tema do financiamento à área da saúde. Também se verifica histórica colaboração do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) com a CEPAL, hoje focada em temas de financiamento ao desenvolvimento, infraestrutura e proteção social. Esse tipo de cooperação acontece, muitas vezes, sem grande interferência da cúpula do governo, sendo avançada pelos servidores na ponta do processo.

Centro Sul

O Centro do Sul é um *think tank* independente intergovernamental criado para analisar os problemas dos países em desenvolvimento, estimulá-los a compartilhar sua experiência

comum e fornecer apoio intelectual e político para que atuem coletiva e individualmente. Dentro dos limites de sua capacidade e mandato, o Centro Sul também responde a pedidos de assessoria política e a apoio técnico de outras entidades coletivas do Sul, como o G77+China e o Movimento dos Países Não Alinhados (NAM). Sua atuação é guiada por dois princípios: unidade do Sul na diversidade e progresso no Sul por meio da cooperação. A organização foi estabelecida em 1995, como um dos frutos das recomendações da Comissão Sul, no âmbito do Movimento dos Não-Alinhados. Tem sede em Genebra. Conta hoje com 54 membros (Mapa 7), todos países em desenvolvimento. O mais recente é o Estado da Palestina, que ingressou em abril de 2017 (CENTRO SUL, 2018).

Mapa 7 – Países-membros do Centro Sul em junho de 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Centro-Sul (2018).

A participação do Brasil remonta às origens da organização. Membro fundador, O Brasil assinou sua adesão em dezembro de 1994. O Acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2009. O Brasil jamais contou com um brasileiro na presidência da organização, mas, desde 2010, contamos com um brasileiro na mesa diretora: o Embaixador Rubens Ricupero.

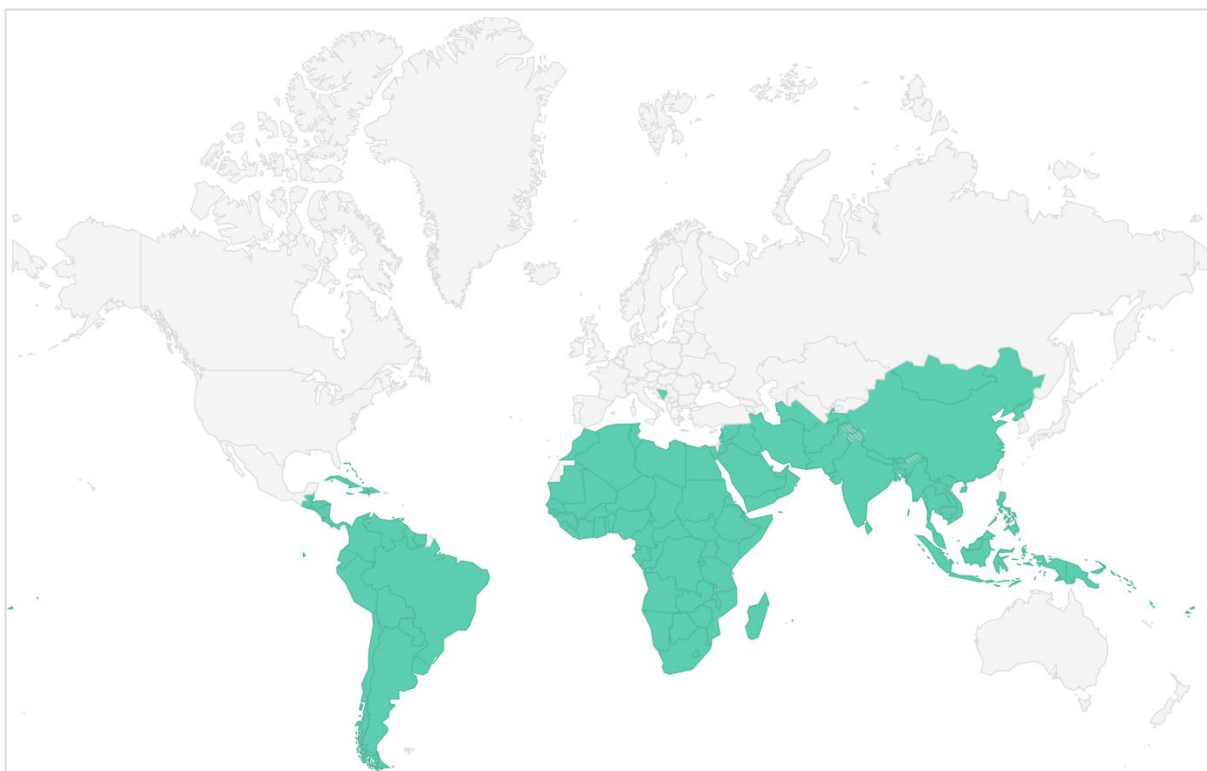
O Brasil considera o Centro Sul importante por três principais razões. Em primeiro lugar, sua concertação gera ganhos de consistência na atuação dos PEDs em diversos foros internacionais. Em segundo lugar, há a noção de que a participação do Brasil consolida suas

credenciais junto aos PEDs como ator internacional comprometido com a defesa dos seus interesses. Por fim, as reuniões do Centro Sul têm sido importantes para que o Brasil divulgue suas propostas em temas como propriedade intelectual e saúde global, além de temas econômicos tradicionais, como agricultura e investimentos.

Grupo dos 77 e China (G77+China)

Criado em 1964 por ocasião da primeira conferência da UNCTAD, o G-77 é, até hoje, o principal foro de articulação política entre os PEDs no âmbito da ONU. Anualmente, o G-77 realiza encontro de chanceleres do grupo às margens da sessão regular da Assembleia Geral, em Nova York. O grupo conta com 133 membros (Mapa 8), além da China. O governo chinês fornece apoio político e financeiro ao G77 desde 1994, mas não se considera um membro, de modo que as declarações oficiais são feitas em nome d Grupo dos 77 e da China. (G77, 2018).

Mapa 8 – Países-membros do G77 em junho de 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de G77 (2018).

O G77 segue importante para a política externa brasileira. O grupo é referência para a coordenação diplomática do Brasil em foros econômicos internacionais, como AGNU (vide seção 7.1 da tese), ECOSOC e UNCTAD. Além disso, tal como no caso do Centro Sul, existe a ideia de que a participação do Brasil no G77 reforça suas credenciais como representante dos

interesses do mundo em desenvolvimento. Como vimos no caso da Segunda Comissão da ONU, não houve alteração na instrução dada ao Brasil de formar sua posição em determinados foros com base em articulação no G77. A identidade do Brasil como país em desenvolvimento, portanto, foi mantida ao longo dos três governos avaliados.

Essa questão identitária é marcada no G77. O caso do México e da Coreia é interessante. Fundadores do G77 em 1964, deixaram o grupo na década de 1990, após terem acedido à OCDE. Na época, a OCDE era tida como um “clube dos ricos”, comprometido com as agendas dos países desenvolvidos, de modo que permanecer em ambas as entidades era praticamente inviável. Com base nisso, quando o Brasil anunciou seu interesse em iniciar sua acessão à OCDE, em 2017, foi manifestada preocupação de que o país poderia ter de sair do G77. Essa apreensão, no entanto, não leva em consideração que, desde a década de 2000, o perfil da OCDE vem sendo transformado rumo a maior diversidade. Isso explica a permanência do Chile no G77 a despeito de seu ingresso na OCDE em 2010.

UNCTAD

A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) é o órgão da ONU que trata os temas de comércio e de desenvolvimento de forma integrada – diferentes de outras OIs mais especializadas, como OMC, que enfatiza o comércio, e o PNUD, que tem como foco o desenvolvimento. Além disso, é Fórum da AGNU incumbido de discutir e coordenar políticas econômicas em favor dos PEDs, tratando de temas como financiamento ao desenvolvimento e auxílio aos PMDRs. A atuação da Conferência tem como base três pilares: formação de consenso, cooperação técnica e pesquisa e análise sobre desenvolvimento. Trata-se da entidade mais representativa estudada nessa seção, porquanto compreende todos os membros das Nações Unidas, além da Santa Sé.

Tal como é o caso de outras OIs, as diretrizes principais que norteiam os trabalhos da UNCTAD são dadas pelos membros em conferências periódicas de alto nível. No caso da UNCTAD, trata-se de sua conferência quadrienal. Ao longo do recorte da tese, houve quatro edições: XI UNCTAD (São Paulo, 2004)⁴⁸; XII UNCTAD (Accra, 2008); XIII UNCTAD (Doha, 2012); e XIV UNCTAD (Nairóbi, 2016). A avaliação do Itamaraty sobre a última edição foi positiva:

⁴⁸ Chama atenção a realização da Conferência no Brasil em 2004. À primeira vista, poderia indicar valorização da Conferência por parte da nova administração, sob Lula. Acredito, no entanto, que esse não seja o caso, por dois motivos: em primeiro lugar, a sede desse tipo de evento costuma ser deliberada com antecedência, de modo que a decisão deve ser anterior à posse de Lula, em janeiro de 2003; em segundo lugar, tendo em vista que Rubens Ricupero foi SG da UNCTAD de 1995 a 2004, faz sentido supor que a realização da conferência no Brasil tenha influência sua.

O documento final da UNCTAD-XIV logrou preservar o mandato central do organismo nas áreas de interesse dos PEDs, ao reafirmar seu trabalho em todas as áreas relevantes de atuação da UNCTAD e ao conferir tratamento equilibrado aos seus três pilares. Além disso, em comparação com o Mandato de Doha, vários acordos alcançados reforçam potencialmente o pilar intergovernamental da UNCTAD. Com efeito, acordou-se a criação de dois grupos de peritos intergovernamentais (IGEGs), um sobre comércio eletrônico e economia digital; outro sobre financiamento para o desenvolvimento. Esses grupos oferecem a oportunidade para que os membros busquem aproveitar mais as instâncias de deliberação, bem como o potencial do organismo como "think tank" e gerador de ideias que possam ajudar a formar consensos em outros foros (MRE, 2016).

Além das conferências, há trabalhos importantes em órgãos subordinados: Conselho de Comércio e Desenvolvimento; Comissão de Comércio e Desenvolvimento; Comissão de Investimento, Empresas e Desenvolvimento; e Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (esta ligada ao ECOSOC).

A participação do Brasil é histórica. O país foi um dos que defendeu a realização da I UNCTAD em 1964 – que criou o G77 – e teve atuação protagonista na II UNCTAD em 1968 – que criou o Sistema Geral de Preferências (SGP, sobre o qual vamos tratar mais abaixo). O Brasil defende que a UNCTAD não deve limitar-se a assistência técnica a PMDRs, mas deve ampliar sua capacidade de *think tank*, analisando temas do desenvolvimento, com vistas a gerar consensos internacionais. O Brasil, outrossim, faz uso dos estudos da UNCTAD e de sua base de dados para a formulação de sua estratégia negociadora na OMC (MRE, 2016).

Ao longo do período abrangido pela tese, a atuação do Brasil na UNCTAD não teve mudanças muito substantivas. O evento mais substantivo tem relação com as preferências comerciais estendidas a países em desenvolvimento. Em 1968, como vimos, foi estabelecido o Sistema Geral de Preferências (SGP), pelo qual os países desenvolvidos concedem preferências aos PEDs. Vinte anos depois, em 1988, foi adotado o Sistema Global de Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC), pelo qual os PEDs concedem preferências entre si. As preferências do SGPC estão em vigor no Brasil desde 1991, sendo aplicadas pelo MERCOSUL como um bloco.

Retomado esse histórico, podemos chegar ao evento compreendido no período da tese: trata-se da Terceira Rodada de Negociações do SGPC (2004-2010). Essa rodada – denominada Rodada São Paulo – foi lançada em São Paulo, em 2004, e concluída 2010, em Foz do Iguaçu. Segundo Cozendey (*apud* RODRIGUES, 2010), diretor do Departamento Econômico do Itamaraty na época das negociações, a cobertura do SGPC era pequena, de modo que o acordo de 1988 era mais um marco político de cooperação Sul-Sul do que um acordo com importância no comércio. De fato, a Rodada de São Paulo aumentou mais de 70 vezes o número de produtos

abrangidos de apenas 651 para 47 mil. Os resultados da rodada, no entanto, foram limitados, por dois motivos. Em primeiro lugar, apenas parte dos PEDs que faziam parte do SGCP de 1988 participaram das negociações – participaram apenas 11 Estados dos 43 que compunham o grupo original. Em segundo lugar, em junho de 2018, o acordo da Rodada São Paulo seguia em fase de ratificação, de modo que as preferências acordadas ainda não estavam vigentes.

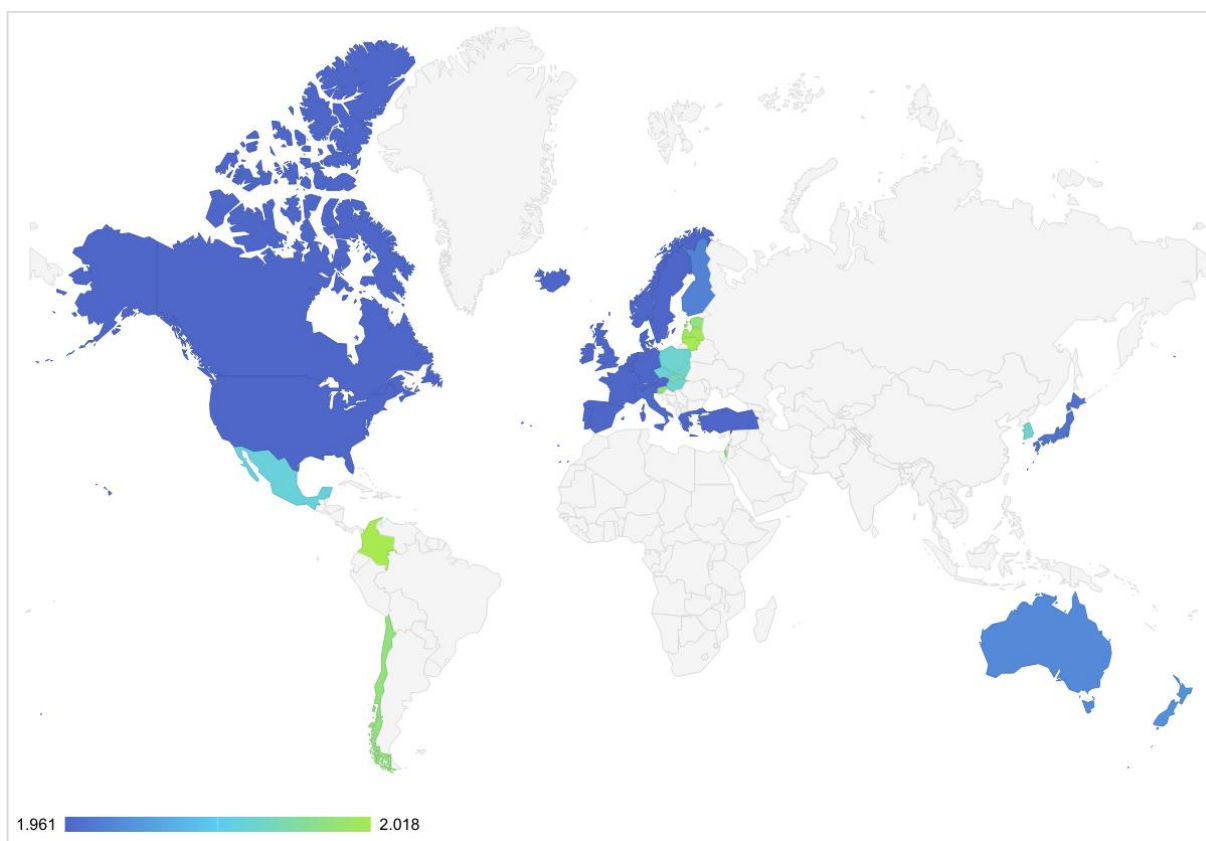
Por fim, podemos atribuir o esforço negociador na Rodada São Paulo a uma política do governo de Lula. Trata-se de típica iniciativa de cooperação Sul-Sul valorizada pelos artificios da política da externa da época, como Celso Amorim, Marco Aurélio Garcia e o próprio presidente Lula. Dessa forma, há respaldo para afirmarmos que, entre os governos analisados, o de Lula deu uma ênfase especial à UNCTAD, por meio da tentativa de revitalizar seu sistema de preferências comerciais entre países em desenvolvimento.

7.3 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização econômica intergovernamental fundada em 1961 para estimular o progresso econômico e o comércio mundial. Suas reuniões permitem troca de experiências em políticas públicas de diversas áreas, buscando soluções para problemas comuns, identificando boas práticas e coordenando políticas domésticas e internacionais de seus membros. É um fórum de países que se descrevem como “*like-minded*” (de visões semelhantes), comprometidos com a democracia e com a economia de mercado. Essas características comuns permitem à OCDE tratar de temas controversos, de definição difícil em órgãos de vocação universal, como ONU e OMC.

A OCDE conta hoje com 37 países-membros (Mapa 9). A maioria dos membros são economias desenvolvidas, de renda e IDH altos. A partir da década de 1990, no entanto, esse perfil começou a mudar, com acessão do México, da Coreia do Sul e de países do antigo bloco soviético. Na década de 2000, essa tendência a maior diversidade se amplia, principalmente após a ascensão atual Secretário-Geral, o mexicano José Ángel Gurría, que lidera a OCDE desde 2012. Entre as acessões mais recentes, destacam-se as de Chile e Israel em 2010 e as de Colômbia e Lituânia em 2018. Abertas em 2007, as discussões sobre possível acessão da Rússia foram suspensas em 2014, em decorrência da crise na Crimeia (OCDE, 2018).

Mapa 9 – Membros da OCDE dos mais antigos (em azul) aos mais recentes (em verde)



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de OCDE (2018).

Os instrumentos legais da OCDE compõem o chamado “*acquis*”⁴⁹ da Organização: o conjunto de todas as normas sob seu arcabouço. O “*acquis*” é composto por diversos tipos de documentos com diferentes níveis de obrigatoriedade: decisões (legalmente vinculantes para todos os membros); recomendações (não vinculantes, mas com grande força moral); declarações (geralmente preparadas em um órgão subsidiário, estabelecem princípios gerais); acordos internacionais (vinculantes para as Partes) e outros – e. g. arranjos e entendimentos. Ao todo, em junho de 2018, havia 244 instrumentos em vigor.

7.3.1 Cooperação do Brasil com a OCDE (1990-atualidade)

A cooperação do Brasil com a OCDE teve início na década de 1990, quando o país começa a participar, como não membro, de alguns comitês da Organização. O principal exemplo foi o ingresso, em 1994, no Centro de Desenvolvimento, foro da OCDE destinado ao compartilhamento de experiências e à realização de estudos sobre políticas de desenvolvimento

⁴⁹ O termo francês “*acquis*” equivale ao verbo “adquirir” no particípio passado, portanto significa “adquirido”. É utilizado para fazer referência ao conjunto da legislação acumulada/adquirida.

econômico e social (PINTO, 2000, p. 106).

Durante os governos de Lula, a relação do Brasil com a OCDE ganha densidade. Em 2007, a Organização decide estreitar sua relação com cinco países emergentes selecionados: África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia. Esse processo, inicialmente chamado de “engajamento ampliado” (“*enhanced engagement*”), hoje é conhecido como aproximação aos “Parceiros-Chave” (“*Key Partners*”). Dos cinco parceiros-chave, o Brasil é considerado o mais engajado. A grande maioria dos Ministérios brasileiros estão hoje, de alguma forma, envolvidos na cooperação com a OCDE (OECD, 2018).

Em 2015, o Brasil e a OCDE assinaram um acordo de cooperação, com vistas aprofundar e sistematizar o relacionamento bilateral. Assinado pelos ministros das Relações Exteriores e da Fazenda – à época, Mauro Vieira e Joaquim Levy –, o acordo demonstra que o governo Dilma manteve o interesse no aprofundamento das relações com a OCDE. Outra iniciativa que confirma esse entendimento foi a assinatura, também em 2015, de um plano de trabalho para o biênio 2016-2017. Sob os auspícios do plano, intensificou-se o diálogo em diversas áreas – e. g. educação, sistema tributário, comércio eletrônico e previdência.

Com a ascensão do governo de Temer, deu-se continuidade com a ampliação do engajamento, porém com uma mudança particular: em 2017, se chegou à conclusão de que seria do interesse do Brasil coroar a aproximação com a acessão completa à OCDE (analisada na seção próxima).

O Brasil já aderiu a 37 dos 244 instrumentos da OCDE, e solicitou adesão a mais 76 em 2017, com vistas a demonstrar a seriedade de seu compromisso de realizar a acessão. Em junho de 2018, a adesão a esses novos instrumentos seguia em tramitação. Há que se ressaltar que o Brasil não terá de aceitar a totalidade dos instrumentos sem exceções. Havendo pontos sensíveis, como conflitos entre a legislação interna e a norma da OCDE, poderão ser negociadas reservas ou prazos estendidos para que o governo se adapte.

Outro indicador importante é o número de órgãos da OCDE de que o Brasil faz parte. A OCDE conta com cerca de 280 entidades, entre Comitês, Grupos de Trabalho, Fóruns e outros. O Governo brasileiro tem participado de cerca de 36 instâncias da organização, como

"associado"⁵⁰, "participante"⁵¹ ou "convidado".

7.3.2 Tentativa brasileira de aceder à condição de membro pleno (2017-atualidade)

Em carta de 29 de maio de 2017 enviada ao Secretário-Geral Angel Gurría, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e o ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, solicitaram formalmente o início do processo de acesso, argumentando que “aceder à Organização não apenas representaria um próximo passo natural na nossa frutífera cooperação, mas também uma ferramenta instrumental para as reformas que nosso país está atualmente realizando” (MEIRELLES e NUNES, 2017, p. tradução livre).

O processo de acesso, no entanto, é complexo, de modo que a formalização do interesse do Brasil constitui apenas o primeiro passo. Primeiramente, o Brasil tem de aguardar a aprovação, por unanimidade, de seu pedido para iniciar o processo. Atualmente, seis países aguardam decisão da OCDE sobre pedidos de início de processo de acesso: três sul-americanos – Argentina, Brasil e Peru – e três europeus – Croácia, Bulgária e Romênia. Desses seis, o Brasil foi o último a solicitar o processo, mas isso não necessariamente deverá ser levado em conta. A decisão de início do processo de acesso é, em última instância, política, não sendo subordinada a critérios obrigatórios pré-determinados. Cabe ressaltar, ademais, o processo de acesso da Costa Rica, este já em andamento desde 2015, de modo que o país insular provavelmente será o 38º membro pleno da organização.

Em 2018, havia a expectativa de que fosse iniciado o processo de acesso da Argentina, único dos seis postulantes que contava com apoio expresso dos Estados Unidos. A posição americana, sob Trump, era de que a ampliação da organização não deveria ocorrer rápido

⁵⁰ Órgãos em que o Brasil contava com status de associado ou de membro (direitos completos) em março de 2018: *Governing Board of the Programme for International Student Assessment; International Energy Agency; Joint Meeting of the Chemicals Committee and the Working Party on Chemicals, Pesticides and Biotechnology on issues related to the Mutual Acceptance of Data; Working Group of National Co-ordinators of the Test Guidelines Programme; Working Group on Good Laboratory Practice; Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes, including its Steering Group and Peer Review Group; Governing Board of Development Centre; Working Group on Bribery in International Business Transactions; Investment Committee work related to the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises; Steel Committee; Base Erosion and Profit Shifting* (OECD, 2018).

⁵¹ Órgãos em que o Brasil contava com status de participante (presença em reuniões não confidenciais) em março de 2018: *Corporate Governance Committee; Committee on Fiscal Affairs; Teaching and Learning International Survey; Advisory Task Force on the Codes of Liberalisation; Working Party on Financial Statistics; Working Party on Consumer Product Safety of the Committee on Consumer Policy; Committee for Scientific and Technological Policy; Committee on Statistics and its subsidiary bodies; Working Party on Private Pensions; Joint Working Party on Agriculture and Trade; Joint Working Party on Trade and Environment; Public Governance Committee and its subsidiary bodies; Committee for Agriculture; Competition Committee and its Working Parties; Trade Committee and its Working Party; Investment Committee* (OECD, 2018).

demais, de modo que não tinham interesse em autorizar o início da acessão de mais de um país⁵². Não obstante o apoio americano à Argentina, na Reunião Ministerial do Conselho da OCDE (MCM) realizada em Paris, em maio de 2018, não se logrou avanço nesse tema, de modo que nenhum dos seis processos de candidatura foi aprovado (FERNANDES, 2018; ÁMBITO, 2018).

Dessa forma, *ceteris paribus*, não há perspectivas de um rápido início do processo de acessão do Brasil. Ainda assim, temos de estar preparados para como esse processo se dará, uma vez autorizado. Os processos são diferentes para cada país. Em geral, no entanto, as seguintes etapas são seguidas (FAZENDA, 2018):

1. Início de negociações por meio de convite proveniente da OCDE ou pedido de candidatura à OCDE;
2. Documento “*Accession Roadmap*”. A OCDE estabelece os termos para adesão, específicos para cada país;
3. Documento “Memorando Inicial” do país-candidato com seu posicionamento sobre os 250 instrumentos legais da OCDE;
4. Revisões técnicas pela OCDE e encontros com representantes do país-candidato;
5. Decisão final, por unanimidade, pelo Conselho da OCDE;
6. Assinatura do Acordo de Adesão à Convenção da OCDE;
7. Aprovação pelo Congresso Nacional e Ratificação do Acordo; e
8. Depósito do Acordo de Adesão (efetivação da filiação junto à OCDE).

O Brasil, portanto, aguarda a aprovação da etapa 1 por parte do Conselho da OCDE. A próxima etapa será a realização do documento *Accession Roadmap*. Entre outros aspectos da acessão, esse documento lista as revisões que os Comitês técnicos da OCDE terão de realizar, incluindo a análise da posição do país-candidato em relação aos instrumentos legais da OCDE.

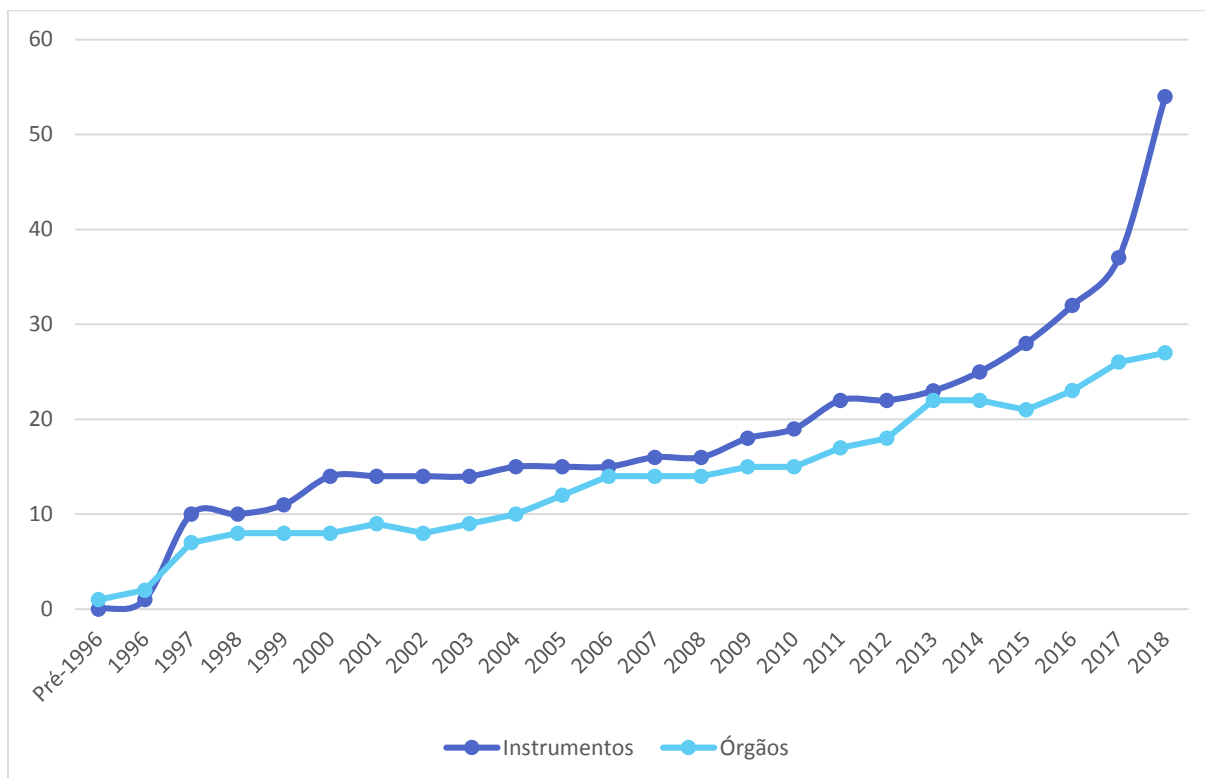
Para finalizar esta seção relativa à acessão do Brasil à OCDE, podemos passar em revista os principais argumentos contrários e favoráveis à acessão, ainda que a decisão do governo brasileiro já tenha sido tomada. Entre os argumentos contrários, se destacam: redução de autonomia na formulação de políticas e perda na identidade internacional brasileira como PED. Uma vez na OCDE, no entanto, o Brasil terá a oportunidade de participar das negociações que resultam na formulação das políticas da organização, o que compensa, em parte, a possibilidade de perda de autonomia. Por outro lado, como vimos na seção referente ao G77 (7.2), o ingresso do Chile na OCDE não significou a retirada chilena da coalizão de PEDs, o que indica que já

⁵² Nas palavras do responsável pelo setor de assuntos públicos da missão dos Estados Unidos junto à OCDE, Youssef Erkouni (*apud* FERNANDES, 2018): “os Estados Unidos apoiam o fato de que esses [seis] países [postulantes] se alinhem às diretrizes e instrumentos da OCDE, mas temos preocupações com o crescimento rápido da OCDE. É por isso que apoiamos um processo de adesão ordenado que garanta que a organização permaneça responsável perante seus membros”.

não há uma oposição tão intransponível entre estar na OCDE e se considerar um PED. Entre os argumentos positivos, se destacam: aumento de investimentos internacionais e aprendizado em termos de políticas públicas. O aumento dos investimentos ocorreria em decorrência de melhora da imagem do país a partir de sua entrada na Organização. A acessão representaria um “selo de qualidade” que faria crescer a confiança dos investidores. O efeito sobre as políticas públicas, por sua vez, ocorreria porque a OCDE é um foro de promoção das melhores práticas internacionais, de modo que poderíamos incorporar regras favoráveis à melhoria do ambiente de negócios, ao aumento da transparência e à realização das reformas econômicas de que o Brasil necessita.

Fechamento: Brasil e OCDE em aproximação crescente e ininterrupta

O resultado do pleito brasileiro para acessão à condição de membro pleno depende de uma miríade de fatores, de modo que, nesse momento, é difícil fazer previsões. Independentemente de o que ocorrer, no entanto, sabemos que a aproximação com a OCDE é uma política de todos os governos brasileiros desde a década de 1990, acelerada a partir de meados da década de 2000. A melhor forma de demonstrar essa questão é apresentando a série histórica com o número de instrumentos da OCDE de que o Brasil faz parte e com o número de órgãos da OCDE de que o Brasil participa (Gráfico 29). Fica patente que, ao longo dos governos analisados na tese – Lula, Dilma e Temer –, a tendência foi de progressiva e ininterrupta aproximação, intensificada na atual administração.

Gráfico 29 – Número de órgãos e instrumentos legais da OCDE de que o Brasil faz parte

Fonte: OCDE (2018, p. tradução livre).

Naturalmente, se considerarmos que essa aproximação poderia ocorrer como membro tanto quanto como não membro, podemos afirmar que houve um ajuste importante no governo de Temer. Mantido o objetivo da aproximação, ajustou-se à forma, que passou a incluir a tentativa de acessão. O discurso do governo anterior era de que a aproximação era do interesse do Brasil, mas que a acessão seria contraproducente, e minaria nossa credencial de país em desenvolvimento. Com o novo governo, houve uma adaptação discursiva: passou-se a argumentar que o Brasil só teria a ganhar com a acessão e que a preocupação com a perda de credenciais era exagerada.

Acredito que, neste caso, o ajuste na forma tenha como causa fatores que Hermann (1990) atribui às lideranças. Tanto o presidente Temer quanto os ministros Aloysio e Meirelles tinham visão mais favorável à OCDE, e suas posições venceram resistências burocráticas, tendo como resultado a mudança da política. Outro argumento que reforça esse entendimento diz respeito à aparente inexistência de choques externos. Não houve uma provocação de parte da OCDE – como no governo Lula, quando do início do engajamento ampliado, proposta vinda de Paris. O Secretário-Geral Ángel Gurría é tido como favorável ao processo de acessão do Brasil, mas ocupa o cargo desde 2006, de modo que sua presença não foi fator novo no governo de

Temer. A partir de uma análise baseada no “método da diferença”⁵³, portanto, poderíamos induzir que a causa do ajuste é a mudança nas lideranças.

⁵³ “Se um fenômeno ocorre em uma instância e não em uma outra, e as duas instâncias têm todas as circunstâncias em comum exceto uma [...], a tal circunstância é o efeito, a causa, ou, necessariamente, parte da causa do fenômeno” (MILL, 1875, p. tradução livre).

8 CONCLUSÃO

Esta tese analisou as principais semelhanças e diferenças entre as diplomacias econômicas de Lula, Dilma e Temer. As questões de interesse foram apresentadas segundo distintos recortes temáticos. A guisa de conclusão, vamos proceder em três etapas. Primeiramente, serão retomadas as descobertas da pesquisa por meio da análise de dois quadros-síntese. Em segundo momento, vamos resgatar as hipóteses enunciadas na introdução, de modo a verificar quais foram refutadas e quais foram confirmadas. Por fim, realizaremos discussão sobre a validade da pesquisa, suas limitações e possibilidades de investigações futuras.

Começando pela retomada das descobertas, ressalta-se que foi feito esforço de síntese, de modo a não realizar, na conclusão, repetição desnecessária de assuntos tratados anteriormente. Em decorrência disso, algumas informações poderão constar incompletas. Feita essa ressalva, podemos retomar os achados do capítulo 2, relativos aos condicionantes da política externa brasileira (Tabela 7).

Tabela 7 – Síntese dos condicionantes da diplomacia econômica

	Lula	Dilma	Temer
Líderes	Proatividade de Lula, Amorim e M. A. Garcia	Centralização, porém com influência de Amorim e M. A. Garcia	Espaço para Serra e Aloysio, de visão revisionistas
Burocracia	<i>Continuidade</i>	<i>Continuidade</i>	<i>Continuidade</i>
Contexto Interno	Crescimento e relativa estabilidade política	Crise econômica e instabilidade política	Crescimento recuperado, baixa confiança no governo
Choques internacionais	Crise de 2008, emergência da China	Ascensão da Era Digital	Governo revisionista de Trump

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Na categoria de “líderes”, percebemos mudanças importantes. A diplomacia de Lula foi personalista, com participação ativa do presidente, do chanceler e de Marco Aurélio Garcia. Dilma delegou menos, e tinha menos interesse em política externa, o que implicou contenção diplomática. Com Temer, houve espaço para a atuação dos chanceleres, Serra e Aloysio. Em parte por fazerem parte da oposição aos governos anteriores, esses chanceleres tinham visões revisionistas, de que decorreriam algumas mudanças de rumos.

O âmbito das “burocracias”, por sua vez, foi marcado por continuidade. Trata-se de instância na qual as transformações ocorrem em prazo mais dilatado. Havendo transição na cúpula do governo, mantêm-se os quadros de servidores lotados nos ministérios. As visões pessoais que esses servidores mantêm sobre as políticas de suas áreas não muda de imediato. Dessa forma, ao longo do período analisado, o fator burocrático contribuiu para elementos de continuidade observados.

Com relação ao “contexto interno”, podemos observar uma particularidade do governo de Lula. Em seu governo, houve relativa estabilidade política. Essa estabilidade possibilitou uma política externa mais ativa e inovadora, uma vez que os esforços do governo tinham de se concentrar menos no quadro interno. Nos governos de Dilma e de Temer, impôs-se o problema da deterioração da sustentação política da administração. Ainda que o governo de Temer tenha logrado reverter a recessão econômica, os indicadores demonstram que não houve recuperação substantiva no apoio do governo pelo público. Essa situação é parte da explicação por trás da política externa mais comedida de Dilma e de Temer.

Por fim, podemos falar dos “choques externos”. Tendo em vista a leitura mais abrangente que fizemos desse fator (para Hermann, seriam fatos mais localizados no tempo), identificamos elementos que transcendem os diferentes governos. A emergência da China é exemplo claro desse fenômeno, uma vez que se aprofundou progressivamente, ensejando respostas de todos os governos analisados. A crise de 2008, por sua vez, foi importante estímulo de mudança na diplomacia econômica, sobretudo no governo de Lula, que vivenciou o seu auge. A ascensão da era digital também transcendeu os três governos. Optamos por situá-la no governo de Dilma em decorrência do caso emblemático da revelação de espionagem realizada pela NSA. Por fim, destacamos a ascensão de Trump à presidência dos Estados Unidos – o choque externo mais substantivo do período, uma vez que exige reposicionamento brasileiro em todos os regimes econômicos internacionais, em especial o de comércio. Apesar disso, por ser mais recente, se trata de fenômeno mais difícil de ser avaliado.

Dando seguimento, podemos buscar resumir as diplomacias econômicas dos respectivos governos a partir das ênfases que deram a cada área de atuação (Tabela 8). Ressaltamos, na tabela, as ênfases novas dadas por cada governo. As áreas que receberam atenção constante não foram mencionadas, como é o caso do protagonismo no sistema de solução de controvérsias da OMC (no recorte “comércio”) e da promoção do investimentos estrangeiro no Brasil (no recorte “investimentos”). A Tabela 8 destaca, portanto, aspectos em que houve diferenças de alguma relevância.

Tabela 8 – Ênfases em cada área da diplomacia econômica

	Lula	Dilma	Temer
Comércio	Multilateral: Rodada Doha da OMC	Regional: expansão do MERCOSUL	Bilateral: acordos Brasil-terceiros
Política financeira	Reforma das instituições de Bretton Woods	Participação em novas instituições	Contenção da participação em novas instituições
Investimentos	Internacionalização das empresas brasileiras	Proposta do ACFI	Amadurecimento do ACFI
Inovação e economia digital	Digitalização da economia	Iniciativas de cooperação internacional	Multiplicação e aprofundamento das iniciativas
Organizações econômicas	Atuação em organizações de países em desenvolvimento	Aprofundamento do diálogo com OCDE	Pedido de acesso à OCDE

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Na área do comércio, houve aspectos constantes e outros variáveis. O principal aspecto constante foi o objetivo de fazer avançar a Rodada Doha. Para alcançar essa meta, houve variações de estratégia: no governo de Lula, buscou-se impor a agenda do G20; no governo de Dilma, passou-se a aceitar resultados parciais como *second best* frente à dificuldade de se alcançar um grande acordo; no governo de Temer, a diplomacia brasileira seguiu buscando o êxito da Rodada, mas passou a apostar parte de suas fichas em outras frentes negociadoras.

As mudanças na área comercial compreendem mudanças de enfoques. Enquanto a diplomacia de Lula investia na Rodada Doha pesadamente, o governo de Dilma dedicou mais esforços ao âmbito regional, buscando expandir o MERCOSUL em seu número de membros e em sua rede de acordos. A principal diferença introduzida no governo de Temer, por sua vez, foi o advento de algumas negociações bilaterais, baseadas na possibilidade de se negociar termos não tarifários fora do escopo do MERCOSUL.

No âmbito da política financeira, há mais semelhança entre os governos de Dilma e de Temer do que entre os governos de Lula e de Dilma. Sob Lula, o Brasil dedicou esforços substanciais na tentativa de reformar as instituições mais tradicionais do sistema financeiro internacional. No governo de Dilma, houve mudança de estratégia, em função da liderança chinesa e dos êxitos limitados da estratégia anterior. A nova abordagem visava a criação de instituições alternativas que complementariam as tradicionais. O governo de Temer não refutou

essa abordagem, mas conteve a participação do Brasil, em função do quadro fiscal interno.

No que diz respeito aos investimentos, o principal elemento de continuidade é a promoção de inversões estrangeiras no Brasil e de inversões brasileiras no exterior. Essas políticas existem desde períodos anteriores ao trabalho nesta tese, e são encaminhadas, grandemente, por agências que gozam de alguma autonomia. O âmbito dos investimentos também foi marcado por diferenças importantes, novamente sobretudo entre os governos de Lula e de Dilma. O governo de Lula foi marcado pela internacionalização de empresas brasileiras, que investiram pesadamente no exterior, aproveitando o financiamento público subsidiado pelo Estado. Nos governos de Dilma e Temer, esse fluxo perdeu força. Por outro lado, o estoque de investimento no exterior manteve-se alto, ensejando gestões que deram origem ao ACFI, modelo brasileiro de tratado sobre investimentos.

Na área de inovação e economia digital, houve continuidade. Os três governos compartilharam a convicção de que se trata de área importante. Houve uma escalada de número e de importância de iniciativas de cooperação na área de inovação e de temas como comércio digital. Esse processo deu-se em resposta à progressiva digitalização da economia ao longo do período.

No âmbito das organizações econômicas, houve continuidade em determinadas áreas. O Brasil manteve-se alinhado com países em desenvolvimento em diferentes instâncias, ainda que esse alinhamento tenha sido mais intenso no governo de Lula. Em organizações como Assembleia Geral da ONU, G77 e UNCTAD, a atuação do Brasil não foi afetada, porque sua formulação fica grandemente a cargo dos diplomatas, servidores que comumente mantêm suas funções a despeito de mudanças na cúpula do governo. As mudanças, na área das organizações econômicas, deram-se principalmente no caso da OCDE. Há duas narrativas a respeito do engajamento do Brasil na OCDE no período. A primeira é de que o Brasil ampliou gradativamente sua participação em um processo que culminaria com o pedido de acesso. Nesse sentido, não teria havido mudanças bruscas entre os governos. A segunda narrativa é de que o governo Temer propôs mudança de estratégia: até então, o Brasil acreditava ganhar mais por meio da participação como não membro; no seu governo, considerou-se que a atuação como membro pleno seria mais positiva. São perspectivas diferentes e válidas sobre o mesmo processo.

Cabe uma observação sobre o exposto acima. Por vezes, há mais diferenças entre os governos de Lula e Dilma do que entre os de Dilma e Temer. A melhor explicação para esse processo é a duração menor do governo de Temer (pouco mais de dois anos). Houve intervalo pequeno entre o seu governo e o anterior, de modo que houve menos tempo para

reconfigurações internas e externas que estimulassem mudanças. Em outras palavras, se os três governos analisados tivessem a mesma duração, talvez houvesse mais semelhanças entre os de Lula e de Dilma do que entre os de Dilma e de Temer.

Concluída a retomada dos achados da pesquisa, podemos passar para a avaliação das hipóteses enunciadas na introdução. A principal delas dizia respeito à comparação entre as diplomacias econômicas dos três governos. Havíamos suposto que, de maneira geral, haveria continuidade entre eles, seguindo tradição de continuidade da política externa brasileira. Para avaliar essa hipótese, é importante retomarmos os níveis de mudança que Hermann apresenta em seu arcabouço analítico: mudança de programa (nível mais baixo), mudança de objetivo ou de problema (nível médio) e reorientação internacional (nível mais avançado).

De imediato, se descarta a possibilidade de reorientação internacional. As linhas gerais da política externa foram mantidas. Uma reorientação internacional só ocorreria se uma mudança pronunciada ocorresse, como a retirada do Brasil de alguma organização econômica substantiva. O redirecionamento de nível intermediário exigiria mudança de objetivo ou de problema. A diplomacia econômica brasileira, no entanto, manteve seu horizonte de melhorar as condições para o desenvolvimento nacional. Os objetivos secundários foram igualmente mantidos, a exemplo da ampliação do fluxo de comércio e de investimentos.

As principais mudanças, de fato, foram de nível mais baixo, ou “mudanças de programa”. Trata-se de mudanças de estratégias, com manutenção dos objetivos prévios. Os ajustes que ocorreram na diplomacia econômica, entre os três governos, são pontuais, compreendendo a adoção de caminhos distintos para que se chegue a fins perenes. Sob essa análise, podemos confirmar que a hipótese principal foi validada: em geral, houve continuidade entre as diplomacias econômicas dos três governos, apesar de ajustes nas estratégias adotadas.

Passemos, agora, aos objetivos secundários, a começar pela tentativa de identificar os principais atores envolvidos na diplomacia econômica brasileira. A nossa hipótese era de que se destacariam os atores com mais acesso aos tomadores de decisão em política externa. Em retrospectiva, trata-se de hipótese um pouco autoevidente. De fato, em todos os recortes temáticos avaliados, verificou-se que os principais formuladores da política externa eram ou a própria cúpula do governo ou grupos com acesso privilegiado a ela.

Em seguida, objetivávamos explicar as continuidades e mudanças no caso brasileiro. Com relação às continuidades, nossa hipótese era de que algumas variáveis as explicariam, a exemplo de princípios que norteiam a política externa e da atuação das estruturas burocráticas. Essa hipótese foi confirmada. Com relação às mudanças, nossa hipótese era de que decorreriam de variações na conjuntura internacional, quando surgem novos problemas que demandam

estratégias distintas. Essa hipótese não compreende a íntegra da realidade. Como visto, as estratégias ligadas à diplomacia econômica passaram por múltiplos ajustes. Nem todos esses ajustes foram explicados por choques externos. Alguns decorreram de posturas revisionistas de líderes, outros de reestruturações domésticas. A hipótese originalmente proposta, portanto, foi parcialmente refutada.

Por fim, tínhamos como objetivo tratar de uma avaliação de eficácia das ações empreendidas. Nossa hipótese era de que as ações mais exitosas seriam as mais inovadoras, enquanto as menos inovadoras tenderiam a gerar menos resultados. Concluímos que essa hipótese apresenta problemas em sua construção. Para verificá-la, seria necessária uma pesquisa de formato distinto, com as características das políticas como variáveis independentes e seus resultados como variáveis dependentes. Dessa forma, poderíamos auferir que tipos de políticas geravam resultados mais eficazes. Para ficar mais claro, resumo o raciocínio no quadro abaixo (Tabela 9).

Tabela 9 – Possibilidade de mensuração de eficácia das ações

Variáveis	Nossa pesquisa	Possível pesquisa para medir eficácia
Independentes ↓ Dependentes	Condicionantes das ações ↓ Ações de diplomacia econômica	Ações de diplomacia econômica ↓ Eficácia das ações

Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Concluído o exame das hipóteses, podemos proceder com a parte final desta conclusão, que compreende discussão sobre a validade da pesquisa, suas limitações e possibilidades de investigações futuras. Com relação à validade da pesquisa, verifica-se que foram apresentadas informações novas que agregam ao conhecimento publicado na área. As inovações se dão tanto em forma quanto em conteúdo. Em relação à forma, destaca-se compilação de informações e sua disposição de maneira lógica. Com relação ao conteúdo, destaco as informações obtidas por meio de entrevistas e de análise de documentos, bem como ideias originais propostas, como as explicações a respeito de relações entre as variáveis.

A tese conta também com limitações. A principal delas é a impossibilidade de se evitar de maneira completa algum viés ensaístico. Trata-se de problema comum no campo das Relações Internacionais e na área das Ciências Sociais em geral. Tendo em vista que o número de variáveis é imenso, não é viável isolá-las de forma a comprovar de maneira definitiva uma determinada relação causal. Em decorrência disso, algumas das observações feitas podem não

ser precisas. Com relação a esse debate, podemos ressaltar a importância de arcabouços de análise de política externa que proponham modelo mais fechado de análise, apontando variáveis a serem utilizadas e indicadores que as meçam.

Outra limitação da tese decorre do pequeno distanciamento histórico. A análise do período corrente imprime à tese atualidade, mas dificulta determinadas análises, inclusive em decorrência de informações reservadas que não podem, por lei, ser publicadas. A análise do governo de Lula foi mais simples que a dos governos de Dilma e Temer. Com relação a Lula, alguns debates já estão maduros e alguns entendimentos já estão pacificados, de modo que é necessário esforço analítico menor na interpretação. Com relação a Dilma e Temer, há debates estão em andamento e mesmo inexistentes, o que exigiu que se recorresse a mais fontes primárias. Ainda que a contribuição da tese, nesse caso, possa ser mais útil, se incorre em riscos maiores de leitura equivocada.

Podemos tratar, por fim, de possibilidades que esta tese abre para pesquisas futuras. Há recortes de menor e maior potencial. No âmbito do comércio, já há quantidade substantiva de trabalhos publicados sobre MERCOSUL e Rodada Doha. Com relação a acordos bilaterais firmados pelo Brasil, no entanto, há pouca literatura. Dada a importância crescente das barreiras não tarifárias no comércio mundial e à luz do fato de que o Brasil pode negociar temas não tarifários sem consultar seus sócios do MERCOSUL, esse recorte de negociações poderá ganhar importância nos próximos anos.

O âmbito da política financeira, por sua vez, já foi bastante explorado. A reforma das instituições tradicionais é tema de uma quantidade substantiva de trabalhos. A criação das instituições do BRICS, por sua vez, também recebe muita atenção, sendo difícil publicar algo totalmente inédito sobre elas. A abordagem de temas financeiros menos chamativos tem potencial maior, a exemplo da regulação bancária e do financiamento ao desenvolvimento.

O tema desta tese mais promissor para pesquisas futuras é o de “inovação e economia digital”. Na realização da pesquisa, praticamente não se identificou publicações a respeito da relação entre a diplomacia e esses assuntos. Conforme logramos demonstrar, no entanto, a diplomacia age nessa área em um número grande de frentes. Tendo em vista a importância crescente da digitalização da economia, pesquisas que busquem aprofundar-se sobre essa área têm potencial de produzir resultados úteis.

Na área de organizações econômicas internacionais, há oportunidades. O engajamento do Brasil em organizações de países em desenvolvimento é bastante constante, de modo que seriam interessantes trabalhos propositivos, explorando possíveis mudanças de estratégias. Com relação as relações do Brasil com a OCDE, há número não desprezível de trabalhos

publicados, mas, como se trata de área atualmente caracterizada por dinamismo, são interessantes pesquisas que busquem captar mudanças em curso – não só no pleito do Brasil à condição de membro pleno, mas também no crescente engajamento brasileiro em instâncias e instrumentos da organização.

9 REFERÊNCIAS

ACCIOLY, E. UE-MERCOSUL: o estado da arte. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, 2017.

AGU. AGU lança Cartilha sobre Segurança Jurídica do Investidor Estrangeiro. **Advocacia-Geral da União**, 2018. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/noticia/agu-lanca-cartilha-sobre-seguranca-juridica-do-investidor-estrangeiro--651018>>. Acesso em: 17 jul 2018.

ALMEIDA, A. **Internacionalização de empresas brasileiras: perspectivas e riscos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. 2^a. ed. Brasília: Saraiva, 2006.

ÁMBITO. Se postergó el ingreso de Argentina a la OCDE. **Diario Ámbito Financiero**, 2018. Disponível em: <<http://www.ambito.com/923095-se-postergo-el-ingreso-de-argentina-a-la-ocde>>. Acesso em: 30 jun 2018.

AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

AMORIM, C. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da Conferência Internacional de Seguimento do Consenso de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento. **Ministério das Relações Exteriores**, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/>>. Acesso em: 8 jun 2018.

AMORIM, C. **Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva**. São Paulo: Benvirá, 2015.

APEX. Relatório de Agosto 2017. **Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste**, 2017. Disponível em: <www.sudene.gov.br/images/2017/arquivos/apex.pptx>. Acesso em: 18 jun 2018.

AQUINO, M. Governo sinaliza que OMC vai ganhar a disputa contra a Lei de Informática. **TeleSÍntese: Portal de TeleComunicações**, 2016. Disponível em: <<http://www.telesintese.com.br/governo-sinaliza-que-omc-vai-ganhar-disputa-contralei-de-informatica/>>. Acesso em: 3 Jun 2017.

ARBACHE, J. Demografia e crescimento econômico. **Arbache Consultoria e Treinamentos**, 2013. Disponível em: <<http://www.arbache.com/blog/2013/07/demografia-e-crescimento-econ%C3%B4mico.html>>. Acesso em: 11 Mar. 2016.

ARBACHE, J. O fim das cadeias globais de valor. **Valor Econômico**, 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/4583951/o-fim-das-cadeias-globais-de-valor>>. Acesso em: 27 jun 2018.

BACEN. Contas Externas - com informações até março de 2014. **Banco Central do Brasil**, 2014. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/gci/port/focus/faq%208-contas%20externas.pdf>>. Acesso em: 8 Jun 2015.

BACEN. Regimento Interno do Banco Central do Brasil. **Banco Central do Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Adm/RegimentoInterno/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 24 jun 2018.

BACEN. Capitais brasileiros no exterior (CBE). **Banco Central do Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>>. Acesso em: 19 jun 2018.

BACEN. Série Histórica do Demonstrativo de Variação das Reservas Internacionais. **Banco Central do Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/htms/Infecon/seriehistresint.asp>>. Acesso em: 18 jun 2018.

BACEN. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. **Banco Central do Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub>>. Acesso em: 20 jun 2018.

BANCO MUNDIAL. O Banco Mundial reforma o direito de voto, recebe um reforço de US\$ 86 bilhões. **The World Bank**, 2010. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/04/25/world-bank-reforms-voting-power-gets-86-billion-boost>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

BANCO MUNDIAL. World Development Indicators, Washington, DC, 2012. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 26 Julho 2012.

BANCO MUNDIAL. Nota Informativa. **Banco Mundial**, 2016. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/839221481583649084/Business-Opportunities-Portuguese.pdf>>. Acesso em: 24 jun 2018.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2018**: reforming to create jobs. Washington: World Bank Publications, 2018.

BANCO MUNDIAL. Voting Powers. **World Bank Group**, 2018. Disponível em: <www.worldbank.org/en/about/leadership/votingpowers>. Acesso em: 24 jun 2018.

BANCO MUNDIAL. World Bank Group Shareholders Endorse Transformative Capital Package. **The World Bank**, 2018. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/04/21/world-bank-group-shareholders-endorse-transformative-capital-package>>. Acesso em: 17 jul 2018.

BANCO MUNDIAL. World Bank Open Data. **The World Bank**, 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em: 5 jul 2018.

BÁRCENA, A. Mensagem de Alicia Bárcena, secretária-executiva da CEPAL, à presidente Dilma Rousseff. **ONU Brasil**, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cepal-manifesta-preocupacao-diante-de-ameacas-a-democracia-brasileira/>>. Acesso em: 29 jun 2018.

BASCHUK, B.; DEVEREUX, C. WTO Meeting Ends in Buenos Aires Without Substantial Agreements. **Bloomberg**, 2017. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-12-13/europe-says-substantial-deal-unlikely-at-world-trade-talks>>. Acesso em: 7 set 2018.

BBC. In quotes: The Doha deadlock. **BBC News**, 26 Junho 2006. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5216080.stm>>. Acesso em: 2015 Junho 8.

BBC. Profile: IMF and World Bank. **BBC**, 2015. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/business-17493655>>. Acesso em: 7 set 2018.

BEASLEY, R. K. et al. People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. **International Studies Review**, 2001. 217-250.

BENEMOND, R. L. A expansão do consumo está esgotada? **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, n. 73, 28 Ago 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2805:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 8 Jun 2015.

BIZZOTTO, M. Polêmica sobre salvaguarda põe em risco acordo na Rodada Doha. **BBC Brasil**, 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080728_omc_atualizarg.shtml>. Acesso em: 5 jul 2018.

BLS. Productivity change in the nonfarm business sector, 1947- 2014. **Bureau of Labor Statistics - United States Department of Labor**, 2018. Disponível em: <<http://www.bls.gov/lpc/prodybar.htm>>. Acesso em: 27 jun 2018.

BNDES. Estatísticas Operacionais do Sistema BNDES. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social**, 2018. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/estatisticas-desempenho/>>. Acesso em: 20 jun 2018.

BONOMO, D. Z.; GONÇALVES, J. E. Os contenciosos sobre a política industrial. **International Centre for Trade and Sustainable Development**, 2016. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/os-contenciosos-sobre-a-pol%C3%ADtica-industrial>>. Acesso em: 3 Jun 2017.

BRASIL. Balanço de Política Externa 2003/2010. **Ministério das Relações Exteriores**, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 16 Out. 2013.

BRASIL. Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo - 2003 a 2010. **Ministério das Relações Exteriores**, Brasília, p. 64, 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/visitas-internacionais-do-presidente-lula-e-visitas-ao-brasil-de-chefes-de-estado-e-de-chefes-de-governo-2003-a-2010/view>>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BRASIL. Currículos de autoridades. **Ministério das Relações Exteriores do Brasil**, 07 dez. 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/curriculos/view>>.

BRASIL. Relatórios da Secretaria de Imprensa. **Portal do Planalto**, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/relatorio-da-sip>>. Acesso em: 12 Out. 2013.

BRASIL. Nota 99 - Acordo Brasil-Moçambique de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI). **Ministério das Relações Exteriores**, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8511:acordo-brasil-mocambique-de-cooperacao-e-facilitacao-de-investimentos-acfi-maputo-30-de-marco-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 10 Mai 2015.

BRASIL. Nota 445: Contenciosos na OMC contra o Brasil por União Europeia e Japão sobre regimes tributários brasileiros (DS472 e DS497) – Circulação do Relatório Preliminar do Painel. **Ministério das Relações Exteriores**, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15208-contenciosos-na-omc-contra-o-brasil-por-uniao-europeia-e-japao-sobre-regimes-tributarios-brasileiros-ds472-e-ds497-circulacao-do-relatorio-preliminar-do-painel>>. Acesso em: 3 Jun 2017.

BREWSTER, R. Trump is breaking the WTO. Will China want to save it? **The Washington Post**, 2018. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/05/02/trump-is-breaking-the-wto-will-china-want-to-save-it/?noredirect=on&utm_term=.99eb29c1ef42>. Acesso em: 7 set 2018.

BRICS. Arranjo Contingente de Reservas. **BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul**, 2014. Disponível em: <<http://brics.itamaraty.gov.br/images/ACR%20portugues.pdf>>. Acesso em: 24 jun 2018.

BRICS. BRICS Action Plan for Innovation Cooperation (2017-2020). **BRICS official website**, 2017a. Disponível em: <<https://www.brics2017.org/English/Headlines/201708/P020170825384436195685.pdf>>. Acesso em: 28 jun 2018.

BRICS. BRICS E-Commerce Cooperation Initiative. **BRICS official website**, 2017b. Disponível em: <https://www.brics2017.org/wdfj/201708/t20170831_1827.html>. Acesso em: 28 jun 2018.

CAMEX. Grupo Técnico de Negociações Internacionais. **Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior**, 2018. Disponível em: <<http://www.camex.gov.br/ultimas-noticias/99-estrutura/2025-grupo-tecnico-de-negociacoes-internacionais>>. Acesso em: 9 jul 2018.

CANUTO, O. What's Ailing Brazil. **Project Syndicate**, 2016. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/whats-ailing-brazil-by-otaviano-canuto-2016-02>>. Acesso em: 13 Mar. 2016.

CARR, E. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: UnB, 2001. ISBN 85-230-0635-4. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte_Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf>. Acesso em: 9 Mai 2015.

CARVALHO, J. A. M. D. Fala do Embaixador José Antônio Marcondes de Carvalho no Seminário MERCOSUL-Aliança do Pacífico: Reforçando os Vetores da Integração (5 de junho de 2018). **Canal da Fundação Alexandre de Gusmão**, 2018. Disponível em: <<https://youtu.be/21FepPPjQpk>>. Acesso em: 16 jun 2018.

CARVALHO, M. I. Resenha de The Changing Politics of Foreign Policy. **Contexto Internacional**, 26, n. 2, 2004. 431-443.

CASTRO, A. B. D.; SOUZA, F. E. P. **Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 217 p.

CAVALCANTE, P. M. Investimentos Estrangeiros – desafios em via de mão dupla. In: GONÇALVES, S. S. **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016.

CENSUS BUREAU. Census Bureau. **U.S. Department of Commerce**, 2018. Disponível em: <https://www.census.gov/retail/mrts/www/data/pdf/ec_current.pdf>. Acesso em: 28 jun 2018.

CENTRO SUL. About the South Centre. **The South Centre - South Unity, South Progress**, 2018. Disponível em: <<https://www.southcentre.int/>>. Acesso em: 30 jun 2018.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Sitio oficial**, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es>>. Acesso em: 30 jun 2018.

CEPAL. **La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante**. Santiago : Naciones Unidas, 2018.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, Dezembro 2003. ISSN 0034-7329.

CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 297 p. ISBN 850206570x.

CERVO, A. L. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, 2015. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400308>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. 4ª rev. ampl. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2012. 595 p. ISBN 978-85-230-1287-8.

CHAGAS, P. V.; LOURENÇO, L. Paulo Victor Chagas e Luana Lourenço. **Agência Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-11/dilma-mantem-viagem-paris-mas-cancela-visitas-ao-vietna-e-japao>>. Acesso em: 10 jul 2018.

CIA. Stock of direct foreign investment - abroad. **The World Factbook — Central Intelligence Agency**, 2018. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2199rank.html>>. Acesso em: 20 jun 2018.

CLARK, W. Reconsiderations: Robert McNamara at the World Bank. **Foreign Affairs**, 1981. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1981-09-01/reconsiderations-robert-mcnamara-world-bank>>. Acesso em: 24 jun 2018.

CNI-IBOPE. Pesquisa CNI-IBOPE: Avaliação do Governo. **Portal da Indústria - CNI**, 2018. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pesquisa-cni-ibope-avaliacao-do-governo/>>. Acesso em: 10 jun 2018.

CORNETET, J. M. C. A Política Externa de Dilma Rousseff: Contenção na Continuidade. **Conjuntura Austral**, v. 5, n. 24, 2014. ISSN 2178-8839. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/47628>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

CORNETET, J. M. C. Entrevista. In: OLMEDO, L. **Brasil aposta em um novo modelo de inserção na África**. Porto Alegre: Sul 21, 2015. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/brasil-aposta-em-um-novo-modelo-de-insercao-na-africa/>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

CORNETET, J. M. C. Entrevista. In: FINKLER, L. **Brasil tenta reaproximar-se à África**. Washington: Voz da América, 2015. Disponível em: <<http://www.voaportugues.com/content/visita-ministro-brasil-africa/2700087.html>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

CORNETET, J. M. C.; MOROSINI, F. O governo de Dilma Rousseff e as negociações comerciais multilaterais: retração sem desistência. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, p. 4-10, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/40408>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

CPDOC. José Serra. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC-FGV)**, 2001. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/jose_serra>. Acesso em: 9 jun 2018.

CUNHA, A. M. A Crise Financeira Global e as reformas na arquitetura financeira internacional. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 349-382, dez 2013.

DANESE, S. **Diplomacia Presidencial**. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

DANTAS, F. Heterodoxos rejeitam nova matriz. **Estadão**, 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/heterodoxos-rejeitam-nova-matriz/>>. Acesso em: 11 Mar. 2016.

DAVIES, J. C. Nanotechnology Oversight: An Agenda for the Next Administration. **Nanotechnology - Project on Emerging Nanotechnologies**, 2008. Disponível em:

<<http://www.nanotechproject.org/process/assets/files/6709/pen13.pdf>>. Acesso em: 27 jun 2018.

DEVELOPMENT INITIATIVES. **Investments to End Poverty**, Bristol, p. 348, 2013. Disponível em: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2013/09/Investments_to_End_Poverty_full_report.pdf>. Acesso em: 27 Out. 2013.

EASTON, D. **The Political System: an Inquiry into the State of Political Science**. Nova Iorque: Alfred A. Knopf, 1953.

EBC. Baixo crescimento e preços em alta fazem Brasil viver estagnação, dizem especialistas. **Agência Brasil**, 2013. Disponível em: <migre.me/guCoQ>. Acesso em: 1º Nov. 2013.

EBC. Balança comercial encerrará 2014 com primeiro déficit anual em 14 anos. **Agência Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2014-12/balanca-comercial-encerrara-2014-com-primeiro-deficit-anual-em-14-anos>>. Acesso em: 9 Mai 2015.

EBC. OMC: três países já ratificaram acordo de facilitação comercial de Bali. **Agência Brasil**, 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-03/tres-paises-ratificaram-acordo-de-facilitacao-comercial-de-bali-diz>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

EBIT. Ebit Webshoppers 37ª edição. **Ebit**, 2018. Disponível em: <<http://www.ebit.com.br/webshoppers>>. Acesso em: 28 jun 2018.

ECONOMIST. Brazil takes off, 2009. Disponível em: <econ.st/JwOV4C>. Acesso em: 1º Nov. 2013.

ECONOMIST. A continental divide. **The Economist**, 2013. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-americas/2013/05/18/a-continental-divide>>. Acesso em: 5 jul 2018.

ECONOMIST. Brazil's future: Has Brazil blown it?, 2013. Disponível em: <econ.st/18rqInQ>. Acesso em: 1º Nov. 2013.

ECONOMIST. **Special Report: Brazil**. Londres. 2013.

EFE. Brics anuncia que abrirá escritório regional das Américas no Brasil. **Agência EFE**, 2018. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/brasil/brasil/brics-anuncia-que-abrira-escritorio-regional-das-americas-no-brasil/50000239-3623610>>. Acesso em: 24 jun.

EFE. Temer dice que se reunirá con López Obrador el 24 de julio en Puerto Vallarta. **Agencia EFE**, 2018. Disponível em: <<https://www.efe.com/efe/america/mexico/temer-dice-que-se-reunira-con-lopez-obrador-el-24-de-julio-en-puerto-vallarta/50000545-3671985>>. Acesso em: 17 jul 2018.

EIU. Economist Intelligence Unit. **Political Stability and Absence of Violence**, 2017. ISSN 2018. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/EIU.xlsx>>. Acesso em: 8 jun 2018.

ESTADOS UNIDOS. Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement. **The White House**, 2017. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific-partnership-negotiations-agreement/>>. Acesso em: 10 jun 2018.

ESTADOS UNIDOS. President Donald J. Trump Is Promoting Free, Fair, and Reciprocal Trade. **The White House**, 2018. Acesso em: 29 jun 2018.

EXCELL, J. The rise of additive manufacturing. **The Engineer**, 2013.

FARIA, C. A. P. **O Itamaraty e a política externa brasileira**: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. Anais do II Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Rio de Janeiro: [s.n.]. 2009. p. 30.

FAZENDA. Portaria nº 499, de 1º de outubro de 2013, que aprova o Regimento Interno da SAIN. **Ministério da Fazenda**, 2013. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/base-juridica-dos-orgaos/regimento-interno-sain>>. Acesso em: 24 jun 2018.

FAZENDA. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Ministério da Fazenda**, 2018. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde>>. Acesso em: 30 jun 2018.

FENG, E.; MITCHELL, T. China-led AIIB gives Brazil and South Africa extra year to join. **Financial Times**, 2017. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/c0c0f6f2-1384-11e7-b0c1-37e417ee6c76>>. Acesso em: 24 jun 2018.

FERNANDES, D. Por que o Brasil ainda não conseguiu entrar na OCDE. **BBC Brasil**, 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44361623>>. Acesso em: 27 jun 2018.

FERNÁNDEZ, A. EUA surpreendem FMI com reforma que favorece emergentes. **Revista Exame**, 2015. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/eua-surpreendem-fmi-com-reforma-que-favorece-emergentes>>. Acesso em: 1º Fevereiro 2016.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Eds.). **Crise Financeira Internacional**: origens, desdobramentos e perspectivas. São Paulo: UNESP, 2013.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à Análise de Política Externa**. 1ª. ed. São Paulo: Saraiva, v. 1, 2011. 208 p.

FMI. GDP based on PPP, share of world. **International Monetary Fund**, 2018. Disponível em:

<<http://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>>
 . Acesso em: 28 jun 2018.

FMI. IMF Lending Arrangements. **International Money Fund**, 2018. Disponível em:
 <<http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr1.aspx>>. Acesso em: 24 jun 2018.

FMI. IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. **International Monetary Fund**, 2018. Disponível em:
 <<https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>>. Acesso em: 24 jun 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Veja perfil de Celso Amorim, futuro ministro das Relações Exteriores. **Folha de São Paulo**, 2002. Disponível em:
 <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43525.shtml>>. Acesso em: 8 jun 2018.

FONSECA, C. A presença empresarial Brasileira na América do Sul: implicações para a Política Externa. **Cadernos de Política Exterior da FUNAG**, Brasília, v. 1, n. 1, Mar 2015.

FONSECA, G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FONSECA, G. Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil : momentos fundadores e temas políticos nas nações unidas. **Lume - Repositório Digital da UFRGS**, 2014. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/96678>>. Acesso em: 3 jul 2018.

FONSECA, P. Projeto estratégico de Dilma não está claro. **Folha de São Paulo**, 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/06/1291714-projeto-estrategico-de-dilma-nao-esta-claro-diz-economista.shtml>>. Acesso em: 27 Out. 2013.

FONTANELLI, A. D. R. et al. A entrada da Venezuela no MERCOSUL: desafios e vantagens estratégicas à inserção internacional do Brasil. **RICRI**, João Pessoa, v. 3, n. 5, p. 33-59, 2016.

G77. About the Group of 77. **Group of 77**, 2018. Disponível em: <<http://www.g77.org/>>. Acesso em: 30 jun 2018.

GALHARDO, R. **Lula: crise é tsunami nos EUA e, se chegar ao Brasil, será marolinha**. Rio de Janeiro: O Globo, 2008.

GEORGE, A. The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making. **American Foreign Policy: Theoretical Essays**, 1989. 486.

GILES, C. Christine Lagarde urges US to approve IMF reform. **Financial Times**, 2014. Disponível em: <<http://on.ft.com/1CYnHLv>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível. **Repositório do Conhecimento do Ipea**, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3438>>. Acesso em: 8 Jun 2015.

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

GOLDENSTEIN, L. Será o fim da recessão? **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 1, n. 3, 1984. ISSN 0102-6445. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451984000300016>>. Acesso em: 8 Jun 2015.

GONZALEZ, R. S. O Método Comparativo e a Ciência Política. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 2, n. 1, Janeiro-Junho 2008.

GUIMARÃES, L. R. **Trajatória do Mercosul e União Europeia**: reflexo das crises internacionais? Brasília: UnB, 2017.

HAGAN, J. Domestic Political Explanations in the Analysis of Foreign Policy. In: NEACK, L.; HEY, J.; HANEY, P. **Foreign Policy Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.

HANKE, J. Europe fears Trump is out to kill the World Trade Organization. **Político**, 2018. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/wto-donald-trump-protectionism-brussels-fears-trump-wants-the-wto-to-fail/>>. Acesso em: 16 jun 2018.

HARARI, Y. **Homo Deus: A Brief History of Tomorrow**. 1. ed. Nova York: Harper, 2016.

HEES, F.; PARANHOS, P. B. D. R. Investment facilitation: moving beyond investment promotion. **Columbia FDI Perspectives**, Nova York, 18 jun 2018.

HERMANN, C. (Ed.). **When things go wrong**: foreign policy decision making under adverse feedback. London: Routledge, 2012.

HERMANN, C. Epilogue: Reflections on Foreign Policy Theory Building. In: AL., N. E. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1995.

HERMANN, C. **Critical Foreign Policy Decisions: Continue or Change Course?** Columbus: Ohio State University, 2014.

HERMANN, M. G.; HERMANN, C. F. Who makes foreign policy decisions and how: An empirical inquiry. **International Studies Quarterly**, p. 361-387, 1989.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, 34, n. 1, Março 1990. 3-21.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2002. 376 p.

HIRST, M. **Brasil-Estados Unidos**: desencontros e afinidades. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HOSCHEIDT, M. M. **Análise da assinatura de Acordos de Cooperação e Facilitação de Investimento (ACFI) pelo Brasil**. Porto Alegre: Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da FCE-UFRGS, 2015.

HUDSON, V. M. **Foreign policy analysis**: classic and contemporary theory. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2007. 229 p.

HUGUENEY, C. A OMC tem futuro? **Revista Política Externa**, São Paulo, v. 23, n. 3, jan.-fev.-mar 2015.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua). **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mens>>. Acesso em: 28 jun 2018.

ICTSD. Rodada Doha: chegamos muito perto, mas não chegamos lá. **Pontes: Informações e Análises sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável**, v. 4, n. 4, 2008. Disponível em: <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/rodada-doha-chegamos-muito-perto-mas-n%C3%A3o-chegamos-1%C3%A1>>. Acesso em: 10 Mai 2015.

ICTSD. México busca atualização de acordos com Brasil e Argentina. **ICTSD**, 2017. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/méxico-busca-atualização-de-acordos-com-brasil-e-argentina>>. Acesso em: 7 set 2018.

ICTSD. Argentina e Brasil assinam acordo para aprofundar relações no setor automotivo. **ICTSD**, 2018. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/argentina-e-brasil-assinam-acordo-para-aprofundar-relações-no-setor>>. Acesso em: 7 set 2018.

IMF. World Economic Outlook (April 2018). **International Monetary Fund**, 2018. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO>>. Acesso em: 20 jun 2018.

ISO. ISO 8373:2012 Robots and robotic devices. **Organização Internacional de Normalização**, 2012. Disponível em: <<https://www.iso.org/standard/55890.html>>. Acesso em: 27 jun 2018.

KEOHANE, R. (Ed.). **Neorealism and its critics**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, R. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984. ISBN 1-400809-754.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. **Power and interdependence: World politics in transition**. Boston: Little Brown, 1977.

KEYNES, J. M. Economic Possibilities for our Grandchildren. In: _____ **Essays in Persuasion**. Nova York: W.W.Norton & Co., 1930.

KUPFER, D. Países Golfinhos. **Valor**, 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/imprimir/noticia/4214482/opiniaio/4214482/paises-golfinhos>>. Acesso em: 10 Mar. 2016.

LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro**. 2ª. ed. São Paulo: Perspectiva, 2009.

LEITE, B. S. Diplomacia financeira – as finanças internacionais como instrumento de política externa brasileira. In: GONÇALVES, S. S. **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016.

LEME, L. F. A. D. M. **depoimento sobre os contenciosos DS472 e DS497**. Brasília. 2017. Entrevistador: João Cornetet.

LESSA, A. C. A Política Externa Brasileira no ciclo do Partido dos Trabalhadores: continuidades, inovações e retrocessos (2003-2016). **Revista Politika**, Brasília, n. 5, p. 6-23, 2017.

LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, Cambridge, v. 65, p. 6682-6693, 1974.

LIMA, M. R. S. D. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, 1, 1994. 27-46.

LIMA, M. R. S.; CASTELAN, D. R. O Brasil, os BRICS e a institucionalização do conflito internacional. In: PIMENTEL, J. V. S. **O Brasil, os BRICS e a agenda internacional**. 2ª. ed. Brasília: FUNAG, 2013. p. 251-266. ISBN 978-85-7631-427-1. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1032-Brasil_os_BRICS_e_a_agenda_internacional_O.pdf>. Acesso em: 1º Fev 2016.

LINDSAY, J. Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters. **Political Science Quarterly**, 107, 1992. 607-628.

LIPSEY, R. E. Home and Host Country Effects of FDI. **National Bureau of Economic Research**, 2002. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w9293.pdf>>. Acesso em: 19 jun 2018.

LOPES, L. P. **Entrevista com o secretário Lucas Pavan Lopes**. Nova York. 2018.

LUPION, B. Como empresas apoiadas para virar 'campeãs nacionais' quebraram ou entraram na mira da Lava Jato. **Nexo Jornal**, 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/07/04/Como-empresas-apoiadas-para- virar-campeãs-nacionais-quebraram-ou-entraram-na-mira-da-Lava-Jato>>. Acesso em: 20 jun 2018.

MARQUES, F. Política industrial em xeque. **FAPESP**, 2017. Disponível em: <<http://revistapesquisa.fapesp.br/2017/01/10/politica-industrial-em-xeque/>>. Acesso em: 3 Jun 2017.

MARQUES, G. D. O. Cadeias Globais de Valor: uma “nova narrativa” para o comércio internacional e suas implicações para o Brasil. In: GONÇALVES, S. S. **Desafios da diplomacia econômica na perspectiva de jovens diplomatas**. Brasília: FUNAG, 2016.

MÁXIMO, W. Reservas internacionais custam R\$ 65 bilhões por ano. **Agência Brasil**, 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2014-02/reservas-internacionais-custam-r-65-bilhoes-por-ano>>. Acesso em: 18 jul 2018.

MCTIC. Portal Inovação. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**, 2005. Disponível em: <<http://www.portalinovacao.mct.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun 2018.

MCTIC. Plano de CT&I para Manufatura Avançada no Brasil. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**, 2017. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/tecnologias_convergentes/arquivos/Cartilha-Plano-de-CTI_WEB.pdf>. Acesso em: 28 jun 2018.

MCTIC. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**, 2018. Disponível em: <<http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf>>. Acesso em: 8 jul 2018.

MCTIC. Plano de CT&I para Manufatura Avançada no Brasil. **Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações**, 2018. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/tecnologia/tecnologias_convergentes/arquivos/Cartilha-Plano-de-CTI_WEB.pdf>. Acesso em: 27 jun 2018.

MDIC. Marco Legal da Inovação. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 2016. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/inovacao/fomento-a-inovacao/marco-legal-da-inovacao>>. Acesso em: 28 jun 2018.

MDIC. Acordo comercial entre Brasil e Peru vai facilitar exportações. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/noticias/2399-acordo-comercial-entre-brasil-e-peru-vai-facilitar-exportacoes>>. Acesso em: 7 set 2018.

MDIC. Agenda brasileira para a Indústria 4.0. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 2018. Disponível em: <<http://www.industria40.gov.br/>>. Acesso em: 27 jun 2018.

MDIC. Estatísticas de Comércio Exterior. **Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços**, 2018. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior>>. Acesso em: 5 jul 2018.

MEIRELLES, H.; NUNES, A. Carta enviada pelo governo brasileiro ao secretário-geral da OCDE, Angel Gurría. **Ministério da Fazenda**, 2017. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/junho/governo-brasileiro-solicita-ingresso-a-ocde-como-pais-membro>>. Acesso em: 30 jun 2018.

MERCOSUL. "Hoja de Ruta" MERCOSUL-Aliança do Pacífico - Buenos Aires, 7 de abril de 2017. **Cartilla de la ciudadanía - MERCOSUR**, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/4j7GNy>>. Acesso em: 8 jul 2018.

MERCOSUL. Decisão N° 32/2000 do Conselho do Mercado Comum. **SICE the OAS Foreign Trade Information System**, 2018. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec3200p.asp>>. Acesso em: 9 jul 2018.

MESSARI, N.; NOGUEIRA, J. P. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. ISBN 978-85-352-1687-5.

METZ, C. The Race to Sell True Quantum Computers Begins Before They Really Exist. **WIRED**, 2017. Disponível em: <<https://www.wired.com/2017/03/race-sell-true-quantum-computers-begins-really-exist/>>. Acesso em: 27 jun.

MEYER, C. As Cadeias Globais de Valores e os desafios para os países que desejam fazer parte de um modelo de fragmentação da produção. **Portal Apex-Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/blog/post/as-cadeias-globais-de-valores-e-os-desafios-para-os-paises-que-desejam-fazer-parte-de-um-modelo-de-fragmentacao-da-producao>>. Acesso em: 4 jul 2018.

MILL, J. S. **A system of logic**. Londres: Longmans, Green, Reader and Dyer, 1875.

MILL, J. S. **Sistema de Lógica Dedutiva e Indutiva**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MOREIRA, A. Nova crise ameaça reunião da OMC com impasse total. **Valor Econômico**, 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/4294060/nova-crise-ameaca-reuniao-da-omc-com-impasse-total>>. Acesso em: 30 Nov 2015.

MOREIRA, A. China mantém Brasil em banco de infraestrutura. **Valor Econômico**, 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/internacional/4975774/china-mantem-brasil-em-banco-de-infraestrutura>>. Acesso em: 24 jun 2018.

MORGENTHAU, H. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: A.A. Knopf, 1950.

MOROSINI, F.; CORNETET, J. M. Governo de Dilma Rousseff e negociações comerciais multilaterais: retração sem desistência. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, Agosto-Setembro 2013. 4-10. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/40408>>. Acesso em: 27 Out. 2013.

MRE. O Sistema de Solução de Controvérsias da OMC. **Ministério das Relações Exteriores**, 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15581-o-sistema-de-solucao-de-controversias-da-omc>>. Acesso em: 3 jul 2018.

MRE. A UNCTAD e o SGPC. **Ministério das Relações Exteriores**, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15585-a-unctad-e-o-sgpc>>. Acesso em: 30 jun 2018.

MRE. Nota 54 - Entrada em vigor do Acordo de Facilitação de Comércio (AFC) da Organização Mundial do Comércio (OMC). **Ministério das Relações Exteriores**, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15791-entrada-em-vigor-do-acordo-de-facilitacao-de-comercio-afc-da-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso em: 18 jul 2018.

MRE. Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos entre a República Federativa do Brasil e a República do Suriname. **Concórdia - Atos Internacionais**, 2018. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/detalhamento/12128>>. Acesso em: 19 jun 2018.

MRE. Atos Internacionais. **Sistema Concórdia**, 2018. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 19 jun 2018.

MRE. Informação ostensiva para o Senado Federal. **Senado Federal**, 2018. Disponível em: <legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento?dm=7722222>. Acesso em: 28 jun 2018.

MRE. Mercosul. **Ministério das Relações Exteriores**, 2018. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/686-mercosul>>. Acesso em: 7 set 2018.

MUÑOZ, H. Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile. **El País**, 2014. Disponível em: <https://elpais.com/elpais/2014/03/12/opinion/1394642773_153377.html>. Acesso em: 8 jul 2018.

NBD. Terms, Conditions and Procedures for the Admission of New Members to the NDB. **New Development Bank**, 2017. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/06/Terms-Conditions-and-Procedures1.pdf>>. Acesso em: 24 jun 2018.

NBD. Investor Presentation - June 2018. **New Development Bank**, 2018. Disponível em: <<https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/01/General-IP-20180615.pdf>>. Acesso em: 24 jun.

NEACK, L. **The new foreign policy: power seeking in a globalized era**. 2ª. ed. Lanham: New millennium books in international studies, 2008.

NEACK, L.; HEY, J. A. K.; HANEY, P. J. **Foreign Policy Analysis: Continuity and Change in Its Second Generation**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1995. 166 p. ISBN ISBN-10: 0130605751.

OCDE. Going digital. **Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/going-digital/project/>>. Acesso em: 28 jun 2018.

OCDE. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Official site**, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 30 jun 2018.

OECD. Active with Brazil. **Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2018. Disponível em: <www.oecd.org/brazil/Active-with-Brazil.pdf>. Acesso em: 30 jun 2018.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Eleições, partidos políticos e política externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, 19, n. 1, 2010.

OMC. Dispute settlement gateway. **The World Trade Organization**, 2018. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm>. Acesso em: 3 jul 2018.

ONU. Concluding Session, Second Committee Passes 14 Draft Resolutions, Including Texts on Macroeconomic Policy, Trade Liberalization. **United Nations**, 2017. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2017/gaef3491.doc.htm>>. Acesso em: 29 jun 2018.

OREIRO, J. L. As razões para o colapso da economia em 2015. **Estadão Economia & Negócios**, 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,as-razoes-para-o-colapso-da-economia-em-2015,10000006095>>. Acesso em: 11 Mar. 2015.

OWEN, J. Domestically driven deviations: internal regimes, leaders, and realism's power line. In: MAY, E.; ROSECRANCE, R.; STEINER, Z. **History and neorealism**. New York: Cambridge University Press, 2010.

PARANHOS, P. B. D. R. **Entrevista com o Secretário Pedro Barreto da Rocha Paranhos**. Genebra. 2018.

PARRA-BERNAL, G. Morgan Stanley sees Petrobras scandal write-offs of up to \$8.1 billion. **Reuters**, 2014. Acesso em: 11 Mar. 2016.

PASTORE, A. C. Ajuste nas contas correntes: os dois lados da moeda. **Estadão**, 2016. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ajuste-nas-contas-correntes-os-dois-lados-da-moeda,10000019789>>. Acesso em: 11 Mar. 2016.

PAULA, L. F.; FERRARI, F. Crise financeira e reestruturação do sistema monetário internacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 37, n. 9, 2009. ISSN 0103-3905.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 136-153, 2008. ISSN 0034-7329.

PETRAS, J. China: Rise, Fall and Re-Emergence as a Global Power. **Global Research - Centre for Research on Globalization**, 2012. Disponível em: <<https://www.globalresearch.ca/china-rise-fall-and-re-emergence-as-a-global-power-2/29644>>. Acesso em: 7 set 2018.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira: 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Hazar, 2004. ISBN 85-710-811-0.

PINTO, D. F. D. S. **OCDE - Uma Visão Brasileira**. Brasília: FUNAG, 2000.

PNUD. Brasil tem alto desempenho no desenvolvimento humano e é modelo para o mundo. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento**, 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3705>>. Acesso em: 27 out. 2013.

PRANDO, R. A. Política e estilos de liderança: FHC, Lula e Dilma. **UNIESP**, 2016. Disponível em: <http://uniesp.edu.br/sites/_biblioteca/revistas/20170411111056.pdf>. Acesso em: 8 jun 2018.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, 42, n. 3, 1988. 231-252.

RECEITA FEDERAL. Instrução normativa Nº 1037, de 4 de junho de 2010. **Receita Federal**, 2010. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 19 jun 2018.

RIBAS, L. D.; FARIA, C. A. **A política externa vista da janela do avião**: a diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. Anais do III Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo: [s.n.]. 2011.

RICUPERO, R. A maior mudança da política externa. **Política Externa**, São Paulo, 21, n. 3, jan/fev/mar 2013. 95-100.

ROMERO, S. Emerging Nations Bloc to Open Development Bank. **New York Times**, 2014. Disponível em: <<http://nyti.ms/111mk48>>. Acesso em: 18 jul 2018.

ROSA, J. L. Embrapii vai investir R\$ 100 milhões em projetos. **Valor Econômico**, 2017. Disponível em: <www.valor.com.br/empresas/4902666/embrapii-vai-investir-r-100-milhoes-em-projetos>. Acesso em: 28 jun 2018.

ROUSSEFF, D. V. Dilma Vana Rousseff. **Plataforma Lattes**, 2018. Disponível em: <<http://lattes.cnpq.br/1357261451494509>>. Acesso em: 8 jun 2018.

RPBI. Emerging Brazil Under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, n. 53, dez. 2010.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2013. ISSN 0034-7329. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292013000100003>>. Acesso em: 9 Mai 2015.

SANER, R.; YIU, L. **International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times**. Leicester: Spencer Mawby, University of Leicester, 2003. ISBN 1569-2981. Disponível em: <http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/Clingendael_20030100_cli_paper_dip_issue84.pdf>. Acesso em: 8 Jun 2015.

SANTOS, A. Carving Out Policy Autonomy for Developing Countries in the World Trade Organization: The Experience of Brazil and Mexico. **Virginia Journal of International Law**, Charlottesville, n. 52, 2012. 551-632.

SANTOS, J. E. B. D. **O papel do Estado no apoio à internacionalização das empresas brasileiras**: uma visão diplomática. Brasília: [s.n.], 2016.

SANTOS, J. S. **Associação de Guiana e Suriname ao MERCOSUL**. Mensagem recebida por em 25 abr. 2016. Brasília. 2016.

SARAIVA, J. F. S. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília: EdUnB, 1997.

SARAIVA, M. G. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomistas. **Revista Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2010.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 44, dez 2014.

SARAIVA, M. G. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. **Anuario de Integración**, 2016.

SAS. Machine learning: o que é e qual sua importância? **SAS**, 2018. Disponível em: <https://www.sas.com/pt_br/insights/analytics/machine-learning.html>. Acesso em: 27 jun 2018.

SCHWAB, K. The Fourth Industrial Revolution: What It Means and How to Respond. **Foreign Affairs**, 2015. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-12/fourth-industrial-revolution>>. Acesso em: 27 jun 2018.

SCHWAB, K. **The Fourth Industrial Revolution**. Nova York: Crown Business, 2016.

SENATIC. Acuerdan acciones principales de Agenda Digital Mercosur. **Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación - Paraguay**, 2018. Disponível em: <<https://www.senatics.gov.py/noticias/acuerdan-acciones-principales-de-agenda-digital-mercosur>>. Acesso em: 28 jun 2018.

SERRA, J. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. **Ministério das Relações Exteriores**, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/>>. Acesso em: 9 jun 2018.

SILVA, A. L. R. D. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). 1ª. ed. Curitiba: Juruá, 2009. 341 p.

SILVA, A. L. R. D. As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010). **Meridiano 47 (UnB)**, Brasília, 120, 2010. 1-10.

SILVA, A. L. R. D. Os desafios da inserção internacional do Brasil. **Faculdade de Ciências Econômicas**, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/fce/os-desafios-da-insercao-internacional-do-brasil/>>. Acesso em: 7 set 2018.

SILVA, A. L. R. D. A política externa do governo Dilma Rousseff: identificando interesses e condicionantes. **4º Seminário Relações Internacionais da ABRI**, 2018. Disponível em: <<https://www.seminario2018.abri.org.br/>>. Acesso em: 6 set 2018.

SIOP. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, 2018. Disponível em: <www1.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 18 jun 2018.

SIOP-MPDG. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, 2018. Disponível em: <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 28 jun 2018.

SNYDER, R. C. Decision-making as an Approach to the Study of International Politics. **Organizational Behavior Section**, n. 3, 1954.

SPEGELE, B. Brazil Cuts Stake in China-Led Infrastructure Bank. **The Wall Street Journal**, 2017. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/brazil-cuts-stake-in-china-led-infrastructure-bank-1494596694>>. Acesso em: 24 jun 2018.

STRAUBHAAR, T. Opinião: PIB não serve mais como indicador. **Deutsche Welle**, 2018. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/opini%C3%A3o-pib-n%C3%A3o-serve-mais-como-indicador/a-42717882>>. Acesso em: 27 jun 2018.

SUMMERS, L. H. The Age of Secular Stagnation: What It Is and What to Do About It. **Foreign Affairs**, Nova York, 15 fev 2016.

TAYLOR, J. B. The financial crisis and the policy responses: an empirical analysis of what went wrong. **The National Bureau of Economic Research**, Cambridge, 2009.

TESOURO NACIONAL. Dados e Estatísticas. **Tesouro Nacional**, 2018. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/dados-e-estatisticas>. Acesso em: 24 jun 2018.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega-acordos Comerciais. **IPEA - Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 16, Jan./Abr. 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3762/1/BEPI_n16_isolamento.pdf>. Acesso em: 10 Mai 2015.

TSEBELIS, G. **Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics**. Berkeley: University of California Press, 1990.

UMPIERES, R. T. 6 capas icônicas com o Brasil na The Economist. **InfoMoney**, 2017. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/6565239/decolagem-cristo-redentor-atoleiro-capas-iconeas-com-brasil-the-economist>>. Acesso em: 11 fev 2019.

UNCTAD. World Investment Report 2006. **United Nations Conference on Trade and Development**, 2006. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/wir2006ch5_en.pdf>. Acesso em: 19 jun 2018.

UNCTAD. Non-Tariff Measures to Trade: Economic and Policy Issues for Developing Countries. **Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento**, 2013. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf>. Acesso em: 9 jul 2018.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. **Official site**, 2018. Disponível em: <<http://unctad.org/>>. Acesso em: 30 jun 2018.

UNCTAD. World Investment Report 2018. **United Nations Conference on Trade and Development**, 2018. Disponível em: <http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf>. Acesso em: 18 jun 2018.

VALENTE, G. F. Governo brasileiro enfrentou ano de impasses na política internacional. **Estado de Minas**, 2013. Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2013/12/25/interna_politica,482364/governo-brasileiro-enfrentou-ano-de-impasses-na-politica-internacional.shtml>. Acesso em: 7 set 2018.

VALOR. Morre Marco Aurélio Garcia, ex-assessor especial de Lula e Dilma. **Valor Econômico**, 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/5047086/morre-marco-aurelio-garcia-ex-assessor-especial-de-lula-e-dilma>>. Acesso em: 8 jun 2018.

VALOR. Trajetória de Aloysio Nunes até o Itamaraty. **Valor Econômico**, 2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4884818/trajetoria-de-aloysio-nunes-vai-da-luta-armada-ate-o-itamaraty>>. Acesso em: 9 jun 2018.

VARIAN, H. The Productivity Paradox. **International Money Fund**, 2017. Disponível em: <<http://www.imf.org/en/News/Podcasts/All-Podcasts/2017/11/11/hal-varian-the-productivity-paradox>>. Acesso em: 29 jun 2018.

VENTURA, M. Brasil formaliza pedido de adesão à OCDE. **Jornal O Globo**, 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/brasil-formaliza-pedido-de-adesao-ocde-21415527>>. Acesso em: 10 jun 2018.

VIEIRA, M. Discurso por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. **Ministério das Relações Exteriores**, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6398:discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores&catid=194&>. Acesso em: 11 Mar. 2016.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, 29, n. 2, 2007. 273-335.

VISENTINI, P. **A Projeção Internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2013. 176 p. ISBN 8535265538.

VISENTINI, P. F. **A política externa do Regime Militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964 – 1985)**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

VISENTINI, P. G. F. O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. 2, 2006. p. 159-193.

VOETEN, E.; STREZHNEV, A.; BAILEY, M. United Nations General Assembly Voting Data. **Harvard Dataverse**, 29 jun 2018. Disponível em: <<https://hdl.handle.net/1902.1/12379>>.

WADE, R. H. Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF. **Politics & Society**, Thousand Oaks, v. 39, n. 3, p. 347-378, 2011. Disponível em: <2011>.

WALKER, S.; SHAFER, M.; YOUNG, M. D. Presidential Operational Codes and Foreign Policy Conflicts in the Post-Cold War World. **Journal of Conflict Resolution**, 1999. 613.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. [S.l.]: Gradiva, 2002.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. [S.l.]: LTC, 1982.

WIPO. The Global Innovation Index 2017: Innovation Feeding the World. **Global Innovation Index**, 2018. Disponível em: <<https://www.globalinnovationindex.org/>>. Acesso em: 28 jun.

WORLD BANK. Individuals using the Internet (% of population). **World Bank**, 2016. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.USER.ZS>>. Acesso em: 16 jun 2018.

WORLD BANK. China | Data. **World Bank**, 2018. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/china>>. Acesso em: 16 jun 2018.