



Associação Brasileira de
Relações Internacionais

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904

Vol. 6, Nº 2

Julho-Dezembro de 2011

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SUMÁRIO

BRICS: de estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional | 3
Corival Alves do Carmo

O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social | 16
Ligia Mori Madeira
Aline Hellmann
Klei Medeiros

BRICS e questão nuclear: Contestações e Rearfirmações diante dos Mecanismos de Governança Global | 31
Monica Herz
Victor Coutinho Lage

Cidades-BRICS e o fenômeno urbano global | 55
Pedro Claudio Cunha Bocayuva
Sérgio Veloso dos Santos Júnior

Os BRICS, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África | 76
Paulo Esteves
Aline Abreu
João Moura E. M. da Fonseca
Fernando Maia
Amir Niv

Rumo ao século chinês? A relação Estados Unidos-China pós 11/09 | 97
Javier Vadell

O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea | 112
Marco Cepik
Felipe Machado

Os BRICS na Visão dos Principais *Think Tanks* Norte-Americanos | 132
Tatiana Teixeira

A Política Externa Brasileira e o Etanol: Um Exercício de Planejamento Estratégico | 146
José Alexandre Altahyde Hage

CARTA INTERNACIONAL

ISSN 1413-0904
Vol. 6, Nº 2
Julho-Dezembro de 2011

PUBLICAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Carta Internacional é uma revista eletrônica semestral da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), destinada à publicação de artigos científicos inéditos dedicados a temas das relações internacionais contemporâneas, em especial àqueles que afetam o Brasil.

As opiniões expressas nos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não expressam as opiniões da ABRI.

A revista está disponível para download gratuito, em formato PDF, no endereço www.cartainternacional.abri.org.br.

© 2011
Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).
Todos os direitos reservados.

Editor

Paulo Pereira

Editor Assistente

Fabício Henricco Chagas Bastos

Projeto Gráfico

Samuel Tabosa de Castro

Secretaria da Carta Internacional

Cinda Airá Murta

Conselho Editorial

Amado Luiz Cervo, André Singer, Andrew Hurrell, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Carlos Lessa, Carlos Eduardo Lins da Silva, Celso Lafer, Elizabeth Balbachevsky, Félix Peña, Fernando Augusto Albuquerque Mourão, Gary Hufbauer, Gilson Schwartz, Gustavo Vega, Henrique Altemani de Oliveira, José Augusto Guilhon Albuquerque, Luis Olavo Baptista, Margarita Martin, Maria Cristina Cacciamali, Maria Regina Soares de Lima, Paulo Esteves, Paulo Fagundes Vizentini, Peter Demant, Rafael Duarte Villa, Sonia de Camargo e Tullo Vigevani.

Indexação:

Os artigos publicados na Carta Internacional estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais: / *Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services:* Academic Search Complete, DataÍndice, Fonte Acadêmica, Informe Acadêmico, Mundorama – Divulgação Científica em Relações Internacionais, Sumários de Revistas Brasileiras, Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals, Public Knowledge Project – Open Archives Harvester.

Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Presidente

Paulo Lavigne Esteves / PUC-Rio

Secretária Executiva

Matilde de Souza / PUC Minas

Secretário Adjunto

Antônio Carlos Lessa / UnB

Tesoureiro

Carlos Enrique Ruiz Ferreira / UEPB

Diretores

Eduardo Viola / UnB

Gunther Rudzit / FAAP

Paulo José dos Reis Pereira / PUC SP

Carlos Arturi / UFRGS

Conselho Fiscal

Danny Zahreddine / PUC Minas

Francisco Gomes Filho / UFRR

Correspondência

Avenida Dom José Gaspar, 500 – Prédio 04 – Sala 01
Coração Eucarístico
Belo Horizonte, MG
CEP: 30535-901
Tel.: +55 (31) 3054-0336
email: cartainternacional@abri.org.br

BRICS: de estratégia do mercado financeiro à construção de uma estratégia de política internacional

BRICS: from financial market strategy to build a strategy of international politics

Corival Alves do Carmo*

Resumo

Quando o acrônimo BRIC foi criado em 2001 por Jim O'Neill refletia a visão do mercado financeiro sobre estes países e como eles deveriam ser considerados na estratégia de investimento dos investidores. A crise internacional promoveu uma aproximação política entre os Brics, que gerou a formação do agrupamento BRICS. Esta institucionalização é uma articulação pela formalização da redistribuição do poder no sistema internacional. Entretanto, há contrastes significativos entre os Brics. Portanto há fortes entraves no processo de transformação dos Brics de uma estratégia de definição do portfólio dos investidores para uma estratégia de política internacional.

Palavras-chave: Brics, Política Internacional, Finanças Internacionais, Crise de 2008, G-20

Abstract

When the acronym BRIC was created in 2001 by Jim O'Neill reflected the view of the financial markets about these countries and how they should be considered in the investment strategy for investors. The international crisis has promoted a political rapprochement between the BRICs, which led to the formation of the BRICS grouping. This institutionalization is an alliance by the formalization of the power redistribution in the international system. However there is a significant contrast between Brics. Therefore there are strong barriers in the transformation process of a BRIC strategy for defining the portfolio of investors to a strategy of international politics.

Key Words: Brics, International Politics, International Finance, Crisis of 2008, G-20.

* Professor do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe, Mestre e Doutorando em Economia (Unicamp), graduação em Relações Internacionais e em Ciência Política (UnB). E-mail: corival@gmail.com.

1. Introdução

A primeira década do século XXI apresenta algumas singularidades marcantes do ponto de vista das relações internacionais. O atentado de 11 de setembro de 2001 e a reação americana ao evento atacando o Afeganistão, e posteriormente, o Iraque, foram interpretados por vários analistas como o marco do final do século XX nas relações internacionais e o início de uma nova era na qual a superpotência inquestionável se confrontaria com ameaças não-estatais e descentralizadas. Essa temática domina a primeira metade dos anos 2000.

Na segunda metade, apesar da continuidade da guerra no Iraque e no Afeganistão, o foco de atenção das relações internacionais recai crescentemente sobre uma possível redistribuição de poder em escala mundial em função da ascensão econômica dos BRICs. Atores ofuscados das relações internacionais, atraentes apenas para o mercado de capitais no início da década, tornam-se ao final do período, centrais nas negociações econômicas internacionais em função da crise financeira que atingiu com maior força os países capitalistas desenvolvidos.

O objetivo deste artigo é analisar este processo, no qual no início da década, BRIC era apenas um acrônimo criado pela John O'Neill da Goldman Sachs para orientar os investidores, portanto, mais um produto do mercado financeiro a ser consumido pelos seus clientes, e no final, se tornou uma aliança entre Estados que demandam uma redistribuição do poder nas instituições internacionais em seu favor.

2. E os mercados criam os Brics...

Desde os anos 1970, a economia mundial vive um processo crescente de internacionalização do capital seja por meio dos fluxos de investimentos estrangeiros diretos seja pelo capital financeiro e do processo de financeirização da riqueza. O final da Guerra Fria, a abertura comercial e a liberalização financeira na América Latina e no Leste Europeu, e ainda que em menor grau na Ásia, fortaleceu o processo de integração capitalista em escala global, o espaço de referência para acumulação capitalista é cada vez mais o mercado mundial e não os mercados nacionais, especialmente para os mercados financeiros que impulsionam o processo de financeirização da riqueza.

Nesse bojo, o papel dos agentes financeiros de um modo geral, e dos bancos de investimentos e agências de risco em particular, foi fortalecido. As avaliações que eles fazem, ao lado das realizadas pelas organizações financeiras internacionais como FMI e Banco Mundial, influenciam diretamente a percepção dos investidores e da imprensa sobre os países, e, mais importante, a direção dos fluxos internacionais de capitais. Ao tentar antecipar tendências em suas análises, as agências de risco e os bancos de investimentos interferem diretamente no curso dos acontecimentos, e, portanto, nos resultados que serão obtidos no mercado financeiro.

Quanto maior a importância do banco ou agência, maior sua capacidade de afetar os resultados que serão produzidos. Nesse sentido, os eleitos das agências em cada momento seja o setor de TI ou de negócios na internet, seja o México, a Argentina, a Indonésia ou o Brasil, aparecem como uma nova fronteira de oportunidades de acumulação para os investidores. Ao mesmo tempo, o ciclo de crises financeiras dos anos 1990 foi sucessivamente abalando a

convicção sobre os eleitos com a crise do México (1994-1995), crise asiática (1997), crise russa (1998), crise das “pontocom” (2000). Entretanto, as crises não abalaram a confiança nos avaliadores e fiadores. Após cada crise, o mercado esperava ansioso para que bancos, agências de risco, instituições internacionais apontassem a nova fronteira de expansão e acumulação. A cada fronteira de oportunidades que se fechava, buscava-se abrir uma nova.

É nesse sentido que se deve compreender o interesse da Goldman Sachs e dos analistas financeiros pelos Brics. Rússia e Brasil, apesar de terem vivenciado crises financeiras nos 1990, estavam retomando o crescimento econômico no início dos anos 2000 e são países suficientemente grandes, inseridos no processo de financeirização da riqueza, e, portanto, sempre com possibilidade de oferecer novas oportunidades de ganhos para os investidores internacionais. Já a China e a Índia experimentavam um crescimento econômico maior do que os outros dois demandando um volume crescente de investimentos estrangeiros diretos (IED), e eram (e continuam sendo) mais fechadas aos investimentos financeiros, representando fronteiras a serem desbravadas.

A acirrada concorrência pelo fluxo internacional de capitais, especialmente por IED, faz com os Estados tenham interesse direto na avaliação e prognósticos realizados pelas agências de risco e bancos de investimentos. A competição pelo desenvolvimento e pela redefinição da inserção internacional das economias periféricas é acirrada. E as análises do mercado financeiro são um importante fator de legitimação das estratégias e das políticas adotadas. Nesse sentido, a avaliação realizada por John O’Neill para a Goldman Sachs reforça a posição desses países e é instrumentalizada pelos próprios governos. Ao fim, acaba-se tendo a profecia que se autocumpre. Pois os fluxos de investimentos tendem a garantir os resultados das políticas dos eleitos pelo mercado ao menos no curto prazo, o que faz confirmar as previsões anteriormente feitas.

Na análise de 2001, O’Neill aponta para a diminuição do peso do G7 na economia mundial paralelamente ao aumento da participação do BRIC, especialmente da China, que matinha uma elevada taxa de crescimento desde os anos 1980. O aumento do peso das economias emergentes no PIB mundial e no comércio mundial produziria uma redistribuição de poder, tornando necessária a participação desses países nas discussões econômicas globais.

Do mesmo modo que ‘criou’ os Brics, a mesma Goldman Sachs lançou, em 2005, outro relatório falando em N-11 (Next Eleven), Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, Coreia do Sul, Nigéria, Paquistão, Filipinas, Turquia e Vietnã. O grupo envolve países já conhecidos dos investidores e que recuperariam espaço na economia mundial e na carteira de investimentos, e países em ascensão nos quais as oportunidades estão sendo descobertas agora. Ainda que esses países não tenham as perspectivas dos Brics, a expectativa de crescimento das suas economias faria com que rivalizassem com o G-7 e reforçassem a tendência à redistribuição do poder na economia mundial. O relatório de Dominic Wilson and Anna Stupnytska (2007, p.2) afirma:

There is no question that the BRICs remain by far the bigger global story. Of the N-11, only Mexico, Korea and, to a lesser degree, Turkey and Vietnam have both the potential and the conditions to rival the current major economies or the BRICs themselves. Other N-11 economies—Indonesia and Nigeria in particular—have the scale to be important if they can deliver sustained growth. But while the rest of the N-11 may not have a BRIC-like impact any time soon, the N-11 as a group may have the capacity to rival the G7—if not in absolute

terms, then at least in terms of new growth. And many of them could still deliver the kind of sustained growth stories in sizable markets that will be increasingly hard to find in the developed world.

Os autores reconhecem que a desconfiança e a incerteza em relação aos países do N-11 são maiores do que as que pairavam sobre os Brics, entretanto, do ponto de vista dos investidores, pode significar mais oportunidades,

As with our BRICs projections, we are conscious of the leap of faith that is needed to believe that this potential might be realised. That is why we labelled our original BRICs projections a dream' and why we have focused so much on benchmarking growth conditions. For several of the N-11, that hurdle is even higher. But it is precisely this uncertainty—and the fact that some of these economies lie well off traditional radar screens—that makes parts of the N-11 so intriguing. If some of these economies can defy sceptics and take concrete steps towards addressing areas of weakness, their growth could be much higher. **While the grouping may seem less coherent (indeed is less coherent) than the BRICs, this potential—and perhaps the diversification offered by their many differences—makes them an interesting group from an investment perspective.** (WILSON; STUPNYTSKA, 2007, p.2, grifo mosso)

Os autores (WILSON; STUPNYTSKA, 2007, p.16) reconhecem que a análise pode soar implausível, o que não se diz, é que, ao orientar os investidores nessa direção, contribui para o direcionamento dos fluxos de capitais para esses países, ainda que não garanta o crescimento e o desenvolvimento da economia do países em questão:

Ironically, it is the apparent implausibility of some of these stories that helps to make the N-11 an exciting story. When we produced our original BRICs projections, less than four years ago, we initially encountered widespread scepticism for the importance of all of the BRICs except China. It is hard now to believe that India's growth story (now broadly accepted) was challenged so strongly so recently. But we have also seen greater recognition of the domestic growth and investment opportunities in the other BRICs too, alongside plenty of pushback! And the recent performance of many of the N-11 is already better than many expected, or perhaps realise.

Essas agrupações de países para a análise são importantes para os investidores, porque permitem ter uma visão geral da dinâmica da economia mundial e definir estratégias globais de investimentos. Por outro lado, análises desta natureza só são compreensíveis dentro da lógica de financeirização da riqueza que se impôs nos últimos anos, cenário no qual se tem um processo de investimento financeiro desigual e combinado como estratégia de maximização de ganhos e realização de *hedges* para se proteger de eventuais variações nos preços dos ativos. E, para estas estratégias casadas de investimento acoplar os países uns aos outros dentro do mercado financeiro internacional é não apenas racional, mas fonte de lucro ao explorar os movimentos econômicos que fazem com que o país se distancie da posição na qual foi colocado pelo mercado financeiro. Ao fim, estas análises influem diretamente no comportamento dos mercados financeiros.

Ainda que os Estados não produzam esse tipo de análises, eles as consomem, e instrumentalizam dentro das disputas geoeconômicas que travam¹. Uma avaliação negativa por parte das agências de avaliação de risco e dos bancos de investimento pode não apenas provocar um declínio nos fluxos de capitais como precipitar instabilidades econômicas. Portanto, ao mesmo tempo, em que os Estados procuram seguir uma linha de atuação que encontre aprovação dos mercados expressado nas análises de risco, nas análises das consultorias e bancos de investimento, os Estados colocam-se vulneráveis diante destes atores. Quanto maior a vulnerabilidade econômica do país mais importante é a legitimação de suas políticas pelo mercado.

Para a China, com uma presença crescente no comércio internacional e uma estratégia de desenvolvimento bem delineada, a recomendação de investimentos nos Brics tem pouco peso. Entretanto, para o Brasil, em primeiro lugar, e para Rússia, exceto para inversões no setor de petróleo e gás, esse tipo de indicação é considerada muito importante pelos governos, especialmente nos primeiros anos da década de 2000, pois saíam de um longo período de baixo crescimento econômico e de crise financeira. Sendo assim, os próprios países buscaram capitalizar a avaliação da Goldman Sachs para fortalecer sua posição na economia internacional e na política internacional.

Entretanto, se o mercado financeiro identificou semelhanças entre os quatro novos gigantes da economia mundial e traçou estratégias de composição de portfólio a partir dessa análise, os países em questão, no início dos anos 2000, não vislumbravam motivos para uma maior aproximação política entre eles, para uma atuação articulada nas instituições internacionais. Os objetivos econômicos concorrentes e os objetivos políticos distintos apontavam para outros alinhamentos como prioritários na política externa destes países. Subsumidos à lógica do capital financeirizado, os Estados estavam disputando o capital em circulação no mercado mundial, concorrendo e não identificavam uma agenda política comum.

3. Assimetrias na Inserção Internacional, Crise e Alianças

Com exceção da extensão territorial, as economias de Brasil, Rússia, Índia e China são profundamente distintas. Do mesmo modo, a inserção desses países é bastante diferenciada tanto na economia mundial quanto na política internacional. Ademais de potências no plano político-militar, China e Rússia possuem grande poder institucional, pois são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, enquanto Brasil e Índia pleiteiam uma vaga. Sendo que a Índia é uma potência nuclear ao lado de China e Rússia. Enquanto para o Brasil a conquista de uma posição de poder no âmbito das Nações Unidas é visto como um meio para ter reconhecido e ampliado o seu poder institucional sem ter uma base de poder militar, especialmente nuclear.

Do ponto de vista econômico, as diferenças também são relevantes. O ritmo do crescimento econômico alcançado antes e depois da crise por cada país é desigual. O mesmo ocorre com

1 "Essa nova versão da antiga rivalidade entre Estados chamei de geoeconomia. Nela, o capital de investimento para a indústria fornecido e orientado pelo Estado equivale ao poder de fogo; o desenvolvimento de produtos subsidiados pelo Estado é o equivalente da inovação armamentícia; e a penetração de mercado apoiada pelo Estado substitui as bases e as guarnições militares em território estrangeiro, assim como a influência diplomática" (LUTTWACK, 2001, p.160)

os resultados obtidos com o crescimento, os obtidos pela China nos últimos 20 anos são incomparáveis com o desempenho econômico dos demais, e para isso, contribui a base sobre a qual se sustenta a expansão econômica dos diferentes países.

Enquanto, o crescimento russo é fortemente dependente das exportações de petróleo e de gás, a China é uma potência industrial em setores cada vez mais intensivos em tecnologia. No caso do Brasil, o crescimento é puxado pelos mecanismos de crédito interno que estimulam o consumo e a pauta de exportações é crescentemente dominado pelos produtos primários. A Índia se moderniza no setor de TI e via exportação de serviços.

Sob o rótulo de Brics tem-se, portanto, a China que definitivamente é uma grande potência tanto econômica quanto nos aspectos tradicionais, político-militares. E adota hoje políticas para fortalecer o mercado interno e reduzir a dependência das exportações e para tornar endógeno os processos de inovação. A Rússia, a qual não cabe bem o rótulo de emergente (PECEQUILLO; CARMO, 2010), possui uma inserção fortemente dependente da exportação de produtos primários, sendo que 73% são combustíveis. Evidentemente que para um país com o poder bélico e territorial da Rússia, a exportação de petróleo e gás lhe dá um peso geopolítico inquestionável. Entretanto, além de torná-la vulnerável às oscilações dos preços internacionais das commodities, também aponta para outra debilidade do país, a incapacidade de incorporar o desenvolvimento científico e tecnológico ocorrido durante o período soviético aos processos produtivos para o fortalecimento das empresas russas, o que permitiria uma inserção econômica internacional mais agressiva, como a chinesa. O contraste entre a China e a Rússia fica mais evidente, quando não apenas se compara os pontos de partida de cada um nos anos 80, mas especialmente quando se verifica que o leste russo não se beneficia da expansão chinesa como as demais áreas vizinhas (CARMO, 2011). Assim, a Rússia continua sendo uma potência político-militar, mas com uma estrutura econômica ainda débil, que demanda transformações para se colocar como um polo econômico central para a economia mundial capitalista.

A Índia, por sua vez, é ainda uma sociedade predominantemente rural. Em 2008, a taxa de urbanização era de apenas 29% da população total. Apesar da enorme população rural, os serviços representam 54,9% do PIB, a indústria, 28,2%, e a agricultura 17% segundo dados de 2009. Por outro lado, a agricultura emprega 52% da força de trabalho, os serviços, 34%, e a indústria 14%. As taxas de crescimento indianas têm superado os 7% a.a. desde o final dos anos 1990 apontando para a possibilidade do país reproduzir a trajetória chinesa dentro de outra estratégia de desenvolvimento. A Índia tem diversificado a sua pauta de exportações nos últimos anos, e o setor de serviços tem ganhado um peso crescente. Segundo a OMC, a média do crescimento das exportações de serviços pela Índia entre 2000 e 2007 foi próxima dos 30% a.a. Mas é um país tradicionalmente com déficit comercial, teve déficit em todos os anos entre 1990 e 2007. O fluxo de IED tem mantido uma tendência de crescimento, inclusive no período da crise da financeira, apontando a eficácia das estratégias de atração de investimentos. Desde 2003, a formação bruta de capital fixo se mantém acima dos 30% do PIB². O peso da Índia na economia mundial ainda é baixo se comparada à China, o valor das exportações indianas é similar ao do Brasil atualmente.

² Os dados demográficos são do World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>) e os dados econômicos do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/>).

As diferenças políticas com a China, especialmente, em relação às fronteiras, são um fator que pesa tanto para dificultar uma maior integração econômica entre os dois gigantes da Ásia quanto para uma ação coordenada dos Brics. Entretanto, ao contrário do Brasil, a posse de armas nucleares já faz da Índia uma potência no cenário político internacional independentemente dessa posição ser reconhecida ou não com posições nas instituições internacionais. Note-se que durante o governo do segundo George Bush, os EUA e Índia firmaram um acordo sobre a questão nuclear pondo fim a um longo distanciamento entre os dois países pelo fato da Índia não ter aderido ao Tratado de Não-proliferação de Armas Nucleares, e ter não apenas desenvolvido o setor como mantido a continuidade dos testes nucleares mesmo nos anos 1990.

Em termos de recursos tradicionais de poder, o Brasil é o mais débil dos países dos Brics, não apenas não possui um arsenal nuclear como as armas convencionais estão na maior parte defasadas e as condições das Forças Armadas desde a redemocratização se deterioraram em função das restrições orçamentárias que foram impostas ao setor militar. Esse descompasso entre seu poder territorial e econômico e o poder político-militar torna prioritário para o Brasil ampliar o seu poder no interior das instituições internacionais.

No aspecto econômico, evidentemente, o Brasil foi largamente superado pela China em relação ao desenvolvimento industrial e quanto ao peso na economia mundial, entretanto, o Brasil possui uma estrutura econômica mais homogênea, a população da China ainda é predominantemente rural havendo duas realidades econômicas bastante diferenciadas. Apesar da crescente presença de produtos primários na pauta de exportações e dos efeitos da competitividade chinesa sobre a indústria nacional, o Brasil ainda procura defender seu parque industrial mesmo que não tenha condições de impor políticas de largo alcance como as praticadas na China. De todo modo, as exportações brasileiras tiveram um desempenho muito acima da média dos anos 1990 na primeira década do século XXI e o processo de internacionalização de empresas brasileiras avançou. Além disso, nos anos 2000 houve uma retomada consistente do fluxo de investimentos estrangeiros diretos, que fez com que o Brasil não dependesse dos fluxos de capitais de curto prazo como nos 1990.

A estabilidade política e econômica do Brasil associada a uma política externa assertiva tornaram o Brasil um ator atuante e importante nos principais fóruns internacionais. As posições do governo brasileiro foram fortalecidas através da construção de alianças temáticas em geral envolvendo o fortalecimento das relações Sul-Sul ainda que isso não tenha resultado na construção de uma agenda de confrontação entre o Sul e o Norte como ocorrido nos anos 1970. Na ausência dos recursos tradicionais de poder, o Brasil procurou estender a sua influência assumindo causas e posições que não representassem apenas a defesa do seu próprio interesse, mas o de um grupo de países que poderiam atuar de forma articulada nas instituições internacionais.

O quadro traçado aponta para a presença de fortes assimetrias políticas e econômicas como barreiras para a formação de uma aliança entre esses países que seja um instrumento eficaz para promover e institucionalizar a redistribuição do poder econômico em escala mundial. No plano abstrato, o objetivo imediato perseguido pelas quatro grandes economias emergentes é o mesmo, avançar no desenvolvimento econômico. Entretanto, a capacidade para tal e os instrumentos disponíveis para a realização de tal objetivo são bastante díspares resultando em estratégias políticas e econômicas diferenciadas e muitas vezes dissonantes, e sem possibilidade

de convergências. A crise internacional modificou esse cenário, ao menos politicamente, ao colocar como desafio para cada um dos países, não deixar que as negociações econômicas internacionais sobre a conjuntura ficassem restritas ao G-7 e que fossem tomadas medidas contra a crise que inviabilizassem as estratégias de crescimento econômico e enfrentamento da crise adotadas pelos Brics.

Os efeitos da crise sobre os Brics foram diferenciados, mas criaram uma zona de convergência política entre os novos atores da economia política internacional. A Rússia sentiu o maior impacto da crise. Em 2007, a taxa de crescimento do PIB foi de 8,5%; em 2008, 5,2%; e em 2009, o PIB se retraiu 7,8%, em 2010, iniciou-se a recuperação, mas bem abaixo do crescimento de 2008. Por ter a dinâmica econômica ancorada no mercado externo, a Rússia sofreu o impacto da desvalorização das commodities de um modo geral, inclusive do petróleo, e da retração do comércio internacional como um todo.

A China, ainda que as exportações continuem sendo importantes para o crescimento, construiu nos últimos anos um sólido mercado interno. O que favoreceu a realização de políticas anticíclicas tradicionais de aumento do gasto público para manter a taxa de investimento. Sendo assim, a China manteve o crescimento durante a crise, 14,2% em 2007; 9,6 em 2008 e 9,1 em 2009 e 10,3% em 2010.

A Índia acompanhou de perto a trajetória chinesa, 9,8% em 2007; 6,1% em 2008; 6,7% em 2009; 10,3% em 2010. Também usando políticas heterodoxas para evitar a queda do consumo e dos investimentos, o Brasil conseguiu reduzir os efeitos internos da crise internacional ainda que não tenha tido taxas de crescimento como as de China e Índia. Em 2007, cresceu 6,1%; em 2008, 5,2%; em 2009 teve uma retração de -0,6%, seguido em 2010 por uma recuperação de mais 7%³. Entretanto, os resultados da economia em 2011 já revelam as dificuldades existentes para o Brasil manter uma elevada taxa de crescimento no longo prazo.

Ainda que a crise tenha tido efeitos diferenciados, gerou uma percepção comum, a baixa influência ou ausência nos fóruns, que tratavam do sistema financeiro internacional, era um problema. Essa percepção causa uma linha de aproximação política maior entre os países dos Brics, pois a despeito da reunião entre quatro países durante a 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas em 2006, não houve uma atuação coordenada posteriormente. A crise e os debates sobre como enfrentá-la no interior do G-20 financeiro favoreceram a construção de maiores vínculos políticos entre os quatro países que em outros fóruns econômicos possuem divergências importantes, por exemplo, na OMC. As iniciativas para tanto foram particularmente mais promovidas pelo Brasil para o qual a atuação no interior das organizações internacionais de forma coordenada com os demais Brics é o meio mais importante para projetar poder no sistema internacional diante da insuficiência dos recursos tradicionais.

Em 2009 ocorre a primeira cúpula do BRIC, então ao lado do conceito de Brics passou a existir uma aliança, um agrupamento, como denomina o Itamaraty⁴, visando uma concertação sobre os temas da agenda internacional. Outras reuniões de Cúpula ocorreram em 2010 e 2011, momento no qual há a inclusão da África do Sul. Nessa terceira cúpula, além da denominação do grupo mudar para BRICS em função da inclusão da África do Sul, procurou-se reforçar o papel

³ Dados do FMI disponíveis em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>

⁴ <http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-bric>

do encontro dos BRICS como espaço político de concertação para agenda econômico-financeira internacional e fortalecer os laços entre os seus membros através dos mecanismos de cooperação para o desenvolvimento nas áreas de agricultura, energia e científica-tecnológica. Entretanto, manteve-se a característica informal da aliança, não havendo um texto constitutivo, nem uma burocracia ou recursos financeiros para promover o aprofundamento da articulação entre os cinco países. E, quando na Cúpula de 2012 pareceu que haveria um avanço com a criação de um banco de desenvolvimento com a participação dos cinco países, houve um recuo para a formação de um grupo de trabalho para analisar a questão. Note-se que antes mesmo do encontro e da criação do banco já havia impasses sobre quem dirigiria o banco, nem a Índia nem o Brasil tinham interesse que fosse a China. As dificuldades de uma atuação coordenada diante das divergências de posições políticas e econômicas apareceu também na escolha do diretor-gerente do FMI e agora na escolha do novo presidente do Banco Mundial. Nos dois casos não houve nem lançamento de candidato do grupo nem uma linha de ação comum.

4. BRICS como aliança política no pós-crise: limites e possibilidades

Do baixo grau de institucionalização resulta que toda a atividade dos BRICS se resume em encontros intergovernamentais em diferentes níveis de governos e retrata as dificuldades e limitações da própria aliança.

A percepção generalizada de que há o despontar de novas potências no cenário internacional através da ascensão econômica de países periféricos emergentes associada à crise internacional, que trouxe novas demandas de institucionalização e regulação do mercado financeiro, ao mesmo tempo, em que as instituições internacionais mantêm a distribuição do poder em vigor no final da Segunda Guerra Mundial e o peso econômico dos países tradicionais ainda é grande, estimulou a aproximação dos Brics para defender as suas posições, especialmente para manter as condições do crescimento econômico de suas economias.

Entretanto, esse objetivo comum não pode obscurecer as profundas divergências existentes entre eles. Em primeiro lugar, a inclusão da África do Sul reflete mais um objetivo geoestratégico de ter países dos diferentes regiões em desenvolvimento no grupo do que ao fato de a África do Sul ser um candidato à gigante da economia mundial como China, Rússia, Índia e Brasil podem vir a ser. A inclusão da África do Sul tende a reforçar mais a linha da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do que as articulações por uma redistribuição do poder nas instituições internacionais.

O pleito por um novo papel nas decisões internacionais também enfrenta a barreira da divergência na agenda dos países dos Brics. China e Rússia estão no Conselho de Segurança das Nações Unidas e não fazem da reforma do mesmo uma linha relevante de suas políticas internacionais. Ao contrário, a China vê com muita reserva mudanças que possam levar Japão e Índia ao Conselho. O rechaço ao ingresso da Índia acaba por ser tornar uma oposição ao ingresso do Brasil já que ambos atuam como aliados nessa questão.

O crescente peso econômico da China na economia mundial faz com que suas posições sejam sempre consideradas ainda que o peso do país em organizações como o FMI e o Banco Mundial seja baixo. Apesar de não ser uma política oficial da China, sua importância econômica

fortalece a possibilidade de um G-2, EUA e China, sempre lembrado pelos analistas. Portanto, a redistribuição de poder em favor da China é produto da própria dinâmica do sistema internacional como resposta aos efeitos externos de suas políticas internas, não sendo urgente uma demanda por mudanças. Ao contrário, temendo ser vista como ameaça e podendo enfrentar retaliações que restrinjam seu crescimento econômico, a China procura se apresentar como um país pacífico e promotor das políticas de cooperação para o desenvolvimento (OLIVEIRA, 2008, p.3). Entretanto, a China ainda se coloca como um país em desenvolvimento, evitando assumir maiores responsabilidades na estabilidade da economia mundial, por exemplo, na questão monetária, e ao mesmo tempo procura se beneficiar das políticas permitidas às economias em desenvolvimento.

Essa situação dúbia de um Estado com peso crescente na economia mundial e ao mesmo tempo em desenvolvimento é geradora de conflitos tanto na relação com os países capitalistas desenvolvidos quanto com os países em desenvolvimento. No caso do Brasil, ressalta-se a contradição entre a busca de uma aliança com a China e os efeitos das políticas chinesas sobre a economia brasileira, primarização das exportações, perda de competitividade das exportações industriais em função do câmbio, crescente presença econômica da China nos vizinhos sul-americanos do Brasil, etc.

Apesar de ter uma cadeira no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a decadência russa na área econômica torna vital aumentar o peso nas instituições econômicas internacionais, inclusive através do ingresso na Organização Mundial do Comércio (OMC). Para o país essas arenas são importantes, pois fora do âmbito energético através do qual tem grande influência sobre os Estados europeus, nos demais setores econômicos, a Rússia é vulnerável. Nesse sentido, a Rússia declarou apoio ao pleito brasileiro de uma vaga no Conselho de Segurança, enquanto o Brasil apoiou o ingresso da Rússia na OMC⁵. Economicamente, a Rússia é um grande exportador de energia, apesar do caráter estratégico do produto e poder daí decorrente, sem mudar a sua estrutura econômica, o país deve ficar cada vez mais dependente das exportações para a União Europeia e para a China.

A demanda indiana por maior presença nas instituições internacionais é menos incisiva do que a brasileira. Dado o poder nuclear do país, a ascensão da China e as condições do tabuleiro geopolítico da região asiática, a importância da Índia é cada vez mais reconhecida e o país visto como um aliado estratégico para as grandes potências. Dentro desse contexto, o presidente Barack Obama declarou o apoio dos Estados ao ingresso da Índia como membro permanente do Conselho de Segurança, posição que consolida a relação estratégica entre os dois países iniciada no governo George Bush com o acordo sobre cooperação nuclear negociado em 2006, que pôs fim ao isolamento nuclear da Índia mesmo sem a assinatura do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. A candidatura do país ao Conselho de Segurança das Nações Unidas também é apoiada pela Rússia⁶. Em termos econômicos, a Índia ainda está iniciando o seu processo de transformação econômica, mas aparece bem posicionada em setores econômicos importantes como a indústria farmacêutica e TI.

5 <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,russia-apoia-brasil-em-pleito-por-vaga-no-conselho-de-seguranca-da-onu,721042,0.htm>

6 <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/848842-presidente-russo-apoia-india-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml>

O Brasil é o grande demandante de uma redistribuição do poder em escala mundial através de modificações nas instituições internacionais. E, nesse sentido, é o maior interessado que o agrupamento BRICS funcione como um espaço de concertação e definição de uma agenda comum para a reforma dos organismos internacionais. O Brasil espera que suas posições encontrem respaldo nos demais países da aliança tornando viável um programa de reforma institucional que o Brasil não tem condições de levar a cabo sozinho por ter recursos escassos de poder. O agrupamento BRICS deve ser um instrumento de fortalecimento do *soft power* brasileiro ao mesmo tempo em que é um espaço para a diplomacia brasileira exercitar seu poder de persuasão e convencimento para promover a convergência entre posições díspares de países com diferentes perfis de inserção internacional. Nesse sentido, o ingresso da África da Sul é positivo para o Brasil, pois é um país com características mais próximas da brasileira e tende a acompanhar várias posições brasileiras relacionadas ao desenvolvimento e à cooperação Sul-Sul.

5. Conclusão

Luttwak escrevia nos anos 1990 sobre a rivalidade entre os Estados:

“Essa nova versão da antiga rivalidade entre Estados chamei de geoeconomia. Nela, o capital de investimento para a indústria fornecido e orientado pelo Estado equivale ao poder de fogo; o desenvolvimento de produtos subsidiados pelo Estado é o equivalente da inovação armamentícia; e a penetração de mercado apoiada pelo Estado substitui as bases e as guarnições militares em território estrangeiro, assim como a influência diplomática” (LUTTWACK, 2001, p.160)

E ainda:

“Na política tradicional, os objetivos são assegurar e ampliar o controle físico do território, e ganhar influência diplomática sobre governos estrangeiros. O objetivo geoeconômico correspondente não é atingir o mais alto padrão de vida possível, mas conquistar ou proteger papéis desejáveis na economia mundial.” (LUTTWACK, 2001, p. 164).

Essa lógica de centrar a estratégia do Estado no âmbito econômico e adotar políticas de promoção do desenvolvimento que altere a inserção internacional do país foi praticada de forma generalizada pelos Brics. O que significa que até esse momento, a lógica concorrencial predominou na interação econômica entre esses países, eles estavam disputando espaços no mercado internacional, seja através da promoção de suas exportações ou da atração dos fluxos internacionais de capitais. Nesse sentido, cabe perguntar em que medida esses países, que eram concorrentes e buscavam se beneficiar das estratégias de inversão do setor financeiro internacional, conseguirão forjar uma aliança com uma proposta comum, inclusive para ditar regras para o mercado financeiro, cujas regras anteriormente seguiam e ditavam os padrões de concorrência interestatal para o desenvolvimento.

A tendência é aumentar a capacidade desses países de introduzir temáticas comuns nos debates das instituições internacionais, por exemplo, as políticas de desenvolvimento e cooperação Sul-Sul. As políticas de promoção do desenvolvimento serão legitimadas no interior

das organizações internacionais, assim como a cooperação Sul-Sul. Entretanto, é improvável que os BRICS convirjam em relação ao comercial internacional, ao mercado monetário, energia nuclear, entre outros. De todo modo, o encaminhamento da relação entre os países do grupo dependerá da trajetória da economia chinesa, quanto maior a China e seu peso na economia mundial vis-à-vis os países dos Brics, maiores serão as dificuldades de se construir uma aliança entre economias emergentes. A recuperação da economia mundial também afrouxaria os laços políticos entre os países e reforçaria a retomada da concorrência por recursos e por uma nova inserção econômica internacional.

O BRICS é uma novidade tanto em relação à política externa brasileira quanto às alianças Sul-Sul para redefinição da ordem internacional. Entretanto, é improvável que seja capaz de modificar as instituições internacionais ou definir um projeto de reforma para o sistema econômico internacional, pois há diferenças insuperáveis nos objetivos dos países em questão, porque ao terem se expandido beneficiando-se do *status quo*, há divergências significativas sobre o que deve ser alterado na ordem econômica internacional.

6. Referências

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

CARMO, Corival Alves do. Rússia e China: contrastes na inserção econômica internacional. In: PECEQUILLO, Cristina (org.). **A Rússia: desafios presentes e futuros**. Curitiba, Juruá, 2011.

HUISSOUD, Jean-Marc; MUNIER, Frédéric (coord.). **La Guerre Économique**. Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

HURRELL, Andrew *et alli*. **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro, FGV, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo, Paz e Terra, 2009.

OLIVEIRA, Amaury Porto de. **A China constrói uma parceria estratégica com a África**. 2008. Disponível em: http://www.funag.gov.br/eventos/conferencia/pdfs-conferencia-china/pdf_amaury_porto_de_oliveira

O'NEILL, Jim. Building Better Global Economic BRICs. **Global Economics Paper 66**, November 2001. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/building-better-doc.pdf> Acesso em: 29/06/2011.

PECEQUILLO, Cristina; CARMO, Corival Alves do. **O Status da Rússia na Política Internacional: de Superpotência a Emergente?** 7º Encontro da ABCP, Recife-PE, 2010. Disponível em: http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/9_7_2010_20_58_50.pdf. Acesso em 19/09/2010.

PRESIDENTE russo apoia Índia no Conselho de Segurança da ONU. 21/12/2010. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/848842-presidente-russo-apoia-india-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml>. Acesso em: 29/06/2011

SAMARCO, Christiane. **Rússia apoia Brasil em pleito por vaga no Conselho de Segurança da ONU**. 18/05/2011. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,russia-apoia-brasil-em-pleito-por-vaga-no-conselho-de-seguranca-da-onu,721042,0.htm>. Acesso em: 29/06/2011

WILSON, Dominic; STUPNYTSKA, Anna. The N-11: More Than an Acronym. **Global Economics Paper 153**, Março 2007. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/BRICs-Chapter11.pdf>. Acesso em: 29/06/2011

WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. DreamingWith BRICs: The Path to 2050. **Global Economics Paper 99**, October 2003. Disponível em: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>. Acesso em: 29/06/2011.

ZAKARIA, Fareed. **From Wealth to Power: the unusual origins of America's World Role**. Princeton, Princeton University Press, 1998.

O Brasil na Ação Coletiva Sul-Sul para o Desenvolvimento Social

Brazil in South-South Collective Action for Social Development

Ligia Mori Madeira*

Aline Hellmann**

Klei Medeiros***

Resumo

O objetivo do artigo é explicar a cooperação do Brasil com países do eixo Sul-Sul em prol do desenvolvimento social. A primeira parte do estudo enfatiza a *rationale* estratégica da cooperação internacional brasileira, situando-a sob a ótica das teorias da ação coletiva global (Jervis, 1978; Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). A segunda parte do artigo apresenta dados quantitativos sobre as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), acompanhada de uma análise qualitativa de entrevistas realizadas com gestores do ministério. A pesquisa realizada permite corroborar a ideia de que o Brasil exerce um papel relevante e inovador na ação coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social, motivado não apenas pela obtenção de ganhos coletivos absolutos, mas também pela possibilidade de obtenção de ganhos políticos relativos, notadamente uma maior influência sistêmica, acesso a novos mercados e estabilidade na América do Sul e na África Subsaariana.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Desenvolvimento Social; Ação Coletiva; eixo Sul-Sul; MDS.

Abstract

The aim of this article is to explain the cooperation between Brazil and the countries of South-South axis in favor of social development. The first part of the study emphasizes the strategic *rationale* of the Brazilian international cooperation, placing it under the optic of the theories of global collective action (Jervis, 1978; Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). The second part of the paper presents quantitative data on the activities of international cooperation developed by the Ministry of Social Development and Hunger Combat (MDS), accompanied by a qualitative analysis of interviews made with managers of this ministry. The conducted research allows to corroborate the idea that Brazil plays an important and innovative role in South-South collective action for social development, motivated not only by collective absolute gains, but also by the possibility of achieving substantial relative political gains, like greater systemic influence, access to new markets and stability in South America and Sub-Saharan Africa.

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Social Development, Collective Action; South-South axis; MDS.

* Professora do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS e Doutora em Sociologia pela mesma universidade. E-mail: ligiamorimadeira@gmail.com

** Doutoranda em Economia do Desenvolvimento (UFRGS). E-mail: aline.hellmann@ufrgs.br

*** Bacharel em Administração de Empresas (PUCRS) e Graduando em Relações Internacionais (UFRGS). E-mail: kleimedeiros@gmail.com

1. Introdução

Um desafio central do estudo das relações internacionais é explicar por que os Estados cooperam. Por outro lado, um aspecto decisivo da política externa brasileira desde 2003 tem sido a promoção de uma agenda internacional voltada para a eliminação da miséria e a redução da pobreza e da desigualdade. Portanto, o objetivo do artigo é explicar a cooperação do Brasil com países do eixo Sul-Sul em prol do desenvolvimento social. Neste sentido, a primeira parte do estudo busca explicar a *rationale* estratégica da cooperação internacional brasileira, situando-a sob a ótica das teorias da ação coletiva aplicadas ao sistema internacional (Jervis, 1978; Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). Já a segunda parte do artigo analisa dados sobre as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para verificar se a explicação formulada é corroborada empiricamente.

Embora constituam vários programas de pesquisa que não podem ser subsumidos em um rótulo comum, pode-se dizer que um elemento comum a todas as abordagens realistas em política internacional é a noção de que a cooperação internacional é bastante difícil e incerta (Jervis, 1978). Alguns autores chegam a dizer que, para os realistas, a cooperação internacional seria meramente instrumental, um meio para assegurar objetivos de segurança e aumentar o poder dos Estados donatários (Carlsson, 1982). As teorias neoinstitucionalistas, mesmo quando assumem alguns dos pressupostos realistas (*e.g.* Estados como atores centrais e sistema internacional anárquico), consideram que num contexto marcado pela interdependência e pela existência de instituições multilaterais, a cooperação torna-se mais racional e comum (Keohane, 1984).

Seja como for, realistas e institucionalistas tendem a limitar o escopo de análise às relações entre os países mais ricos e poderosos do sistema internacional. Trata-se, pois, de testarmos modelos interpretativos que expliquem a cooperação Sul-Sul (*e.g.* Vizentini; Cepik; Pereira, 2011). Vale destacar, ademais, que até recentemente as relações entre países do Sul eram caracterizadas predominantemente pela indiferença mútua ou dependência em relação ao Norte (e não por interdependência entre si). Além disso, persistem grandes assimetrias de poder e riqueza entre os países do Sul, os quais estão submetidos aos mesmos constrangimentos derivados da estrutura política anárquica do sistema internacional, sobretudo aqueles associados ao problema dos ganhos relativos e incerteza em suas trajetórias de desenvolvimento e segurança (Cepik, 2011).

Desse modo, a explicação da *rationale* estratégica da Cooperação Sul-Sul (CSS) e o modo concreto como ela se desenvolve ainda demanda pesquisa adicional. Uma das principais peculiaridades da CSS é, reiteramos, a heterogeneidade econômica e política dos países, o que gera dificuldades na coordenação da ação coletiva (Soares de Lima & Hirst 2009). Soma-se a isso a multiplicidade de objetivos e possibilidades de recompensa vislumbradas pelos Estados, em grande medida devida à proliferação de atores envolvidos em atividades de cooperação no âmbito interno dos países ¹ (Rowlands, 2008; Lancaster, 2007; De la Fontaine & Seifert, 2010; Leite, 2012).

1 No caso brasileiro, atrelado a este fenômeno da disseminação de programas em diversas agências, ocorre ainda um processo mais amplo de internacionalização de ministérios, que passam a atuar como agentes de cooperação internacional. Este é o caso do Ministério de Desenvolvimento Social e Combater à Fome (MDS), por exemplo.

Examinaremos a seguir este problema específico da coordenação e da superação dos dilemas de ação coletiva em situações com grande heterogeneidade de agentes e baixa interdependência econômica, típicas da cooperação entre países do Sul em prol do desenvolvimento (Oliveira, Onuki & Oliveira, 2009; Cepik & Sousa, 2011; Leite, 2012). E é justamente essa heterogeneidade dos atores que motiva os países com maiores capacidades relativas a desempenharem um papel de “empreendedores políticos” na coordenação da ação coletiva, arcando com os custos de forma desproporcional em relação a outros atores (Olson, 1965; Wagner, 1966; Hardin, 1982).

A partir dessas considerações, o objetivo da próxima seção do artigo é situar a luta pelo desenvolvimento social como uma ação coletiva global, bem como situar a atuação do Brasil como um empreendedor político neste esquema. Dessa forma, busca-se identificar quais seriam os interesses do Brasil em cooperar internacionalmente em matéria social com países do eixo Sul-Sul e quais os dilemas de ação coletiva que o país deve encarar ao abraçar esta causa. Na terceira parte do estudo, é feita uma análise da atuação do principal órgão responsável pela cooperação em matéria social no Brasil, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que desde 2004 já se relacionou com mais de 60 países – principalmente da África, Ásia, América Latina e Oriente Médio – e 12 organizações internacionais, realizando atividades que vão desde seminários e eventos pontuais até projetos de cooperação firmados e operacionalizados (Brasil, 2012). Ademais, é feita uma análise de dados quantitativos referentes à atuação internacional do MDS, bem como uma análise de entrevistas realizadas com gestores do ministério, visando a caracterizar os laços de cooperação brasileiros com países do Sul global.

2. A atuação brasileira em prol do desenvolvimento social

A agenda de desenvolvimento social ganha corpo nas décadas de 1960 e 1970 no contexto da descolonização afro-asiática, do surgimento do Movimento dos Não-Alinhados e do G-77. Marcadas por forte componente idealista, as coalizões entre países do Sul, nessa época, tiveram dificuldade em evoluir devido à heterogeneidade econômica e política entre seus membros, o que dificultava uma ação coletiva mais incisiva em prol do desenvolvimento social (Soares de Lima & Hirst, 2009; Maciel, 2010). Ademais, diversos países recém-independentes encontravam-se ainda atrelados à dominação indireta de países industrializados mais poderosos (a despeito da independência formal), o que dificultava a mobilização rumo a uma via autônoma de desenvolvimento (Linhares, 2006).

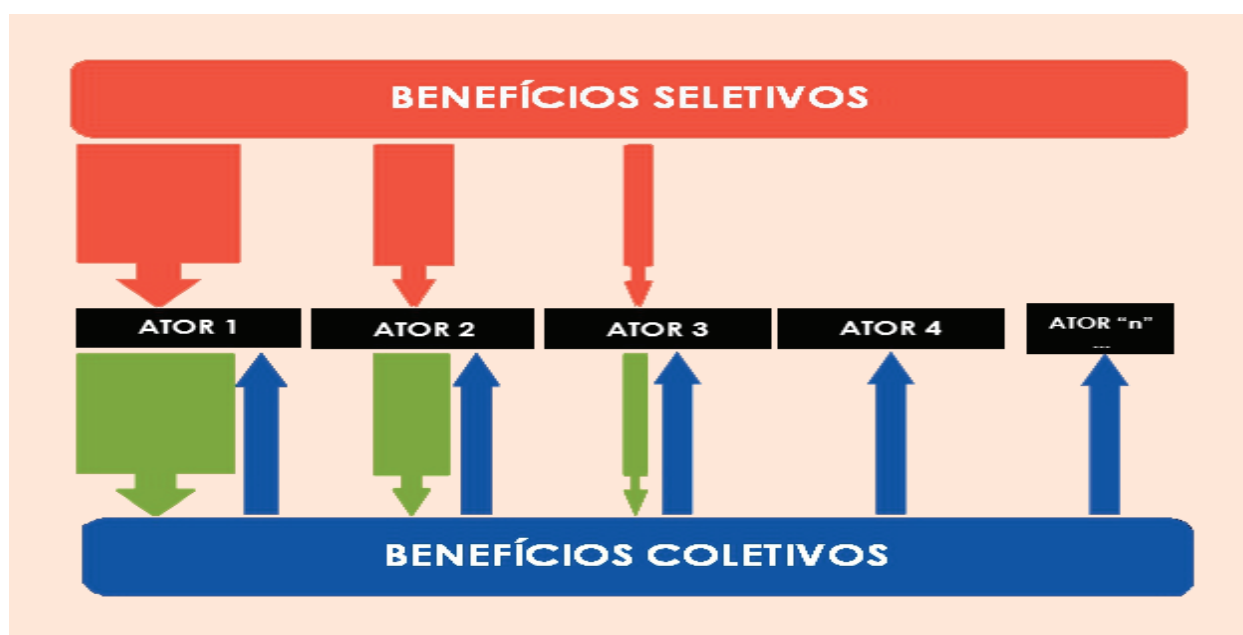
No pós-Guerra Fria, a Cooperação Sul-Sul acrescenta um novo componente à agenda de desenvolvimento social, afastando-se de modelos de desenvolvimento precedentes, que eram fortemente atrelados às diretrizes de agências internacionais, como o Banco Mundial (Sá & Silva, 2009, 48). A desilusão em relação à cooperação provida pelos países do Norte levou à propagação das chamadas “boas práticas” entre países do Sul, com destaque para ações ligadas à inclusão social e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Leite, 2012, 21). Nesse contexto, o Brasil apresenta-se como um dos principais vetores de disseminação do conhecimento, estando atualmente no centro da agenda de desenvolvimento social. Conforme já mencionado, as abordagens sobre ação coletiva consideram que os grupos não se formam apenas em torno de objetivos e interesses comuns, pois dependem da oferta de benefícios seletivos

(e não apenas coletivos) aos atores individuais, para que eles se disponham a levar adiante a ação coletiva. Caso contrário, tendem a cair na lógica do *free-riding* (agentes-caronas), ou seja, abster-se de contribuir – aguardando que outros o façam (Olson, 1965; Wagner, 1966).

Na medida em que um ator percebe que não está obtendo benefícios seletivos (individuais) na mesma proporção da sua contribuição feita em prol do objetivo comum, ele tende a reduzir ou abandonar a sua contribuição, levando ao fracasso da ação coletiva (Jervis, 1978; Shepsle, 2006). Vale ressaltar que este esquema encaixa-se principalmente na lógica de grupos formados por muitos atores (caso do eixo Sul-Sul), visto que, neste caso, o benefício comum obtido é menos nítido, o que leva os atores a atuar mais no sentido de obter benefícios individuais (Olson, 1965).

A Figura 1 relembra visualmente este dilema “olsoniano” a ser superado em qualquer ação coletiva. As setas verdes indicam a contribuição de cada ator para o objetivo comum. O tamanho das setas indica a proporção relativa da contribuição de cada agente. As setas azul e vermelha indicam, respectivamente, a quantidade de benefícios coletivos e seletivos obtidos por cada ator. Mesmo que a contribuição (*seta verde*) de um membro seja maior que a contribuição de outro, o benefício comum obtido é o mesmo. Desse modo, o que leva alguns atores a dispensar maiores esforços que outros não são apenas os benefícios comuns, mas também os benefícios seletivos² (*seta vermelha*).

Figura 1 – A lógica da ação coletiva



Fonte: elaboração nossa (2012), com base em Olson (1965).

A teoria da ação coletiva, ao explicar com maior consistência a dinâmica dos agentes individuais dentro de grandes grupos, inspirou a sua aplicação dentro da ótica internacional,

2 Cabe ressaltar que os benefícios seletivos muitas vezes são subjetivos e não mensuráveis, dependendo, portanto, da percepção dos agentes individuais. Em termos políticos, um exemplo de benefício seletivo que um agente individual pode perceber é a obtenção de prestígio, status e liderança. Desse modo, caso os “benefícios percebidos” forem superiores aos “custos percebidos”, maior a probabilidade de o ator seguir contribuindo para a ação coletiva.

originando as teorias da ação coletiva global³ (Hardin, 1982; Moe, 1988; Sandler, 2004). De acordo com essas abordagens, para que uma demanda de um conjunto de atores seja considerada ação coletiva global, deve possuir como objetivo comum almejado um *bem público global*. Partindo deste requisito, a luta pelo desenvolvimento social pode ser caracterizada como uma ação coletiva global?

Ora, os bens públicos globais são assim denominados quando: 1) dizem respeito a um grande número de países, indo além dos interesses da esfera regional; 2) beneficiam gerações presentes e futuras e; 3) necessitam de estímulos para serem preservados, visto que estes isoladamente não agiriam, por considerarem os benefícios comuns obtidos insuficientes para arcarem com os custos da causa (Kraul, Grunberg & Sturn, 1999). Em uma abordagem taxonômica, Sandler (1999, 24-5) identifica diversas categorias de demandas globais e classifica-as entre bens públicos regionais ou globais, subdivididos em geracionais ou intergeracionais. Dentre os tópicos analisados pelo autor, a luta pela redução da pobreza e da desigualdade acaba sendo enquadrada não apenas como um bem público global, mas também intergeracional. Assim sendo, a luta pelo desenvolvimento social poderia ser considerada uma ação coletiva global, por ter como fim último um bem público de natureza inter-regional e intergeracional.

Entretanto, a presença de um bem público é condição necessária, mas não suficiente para que a ação coletiva deixe de ser latente e passe a ser ativa. É ainda essencial que os dilemas da ação coletiva sejam superados, dentre eles a garantia de que “o provimento de benefícios aos participantes seja superior aos custos investidos, [...] [o que] depende da eliminação de agentes-caronas que subotimizam o montante final de benefícios coletivos” (Oliveira, Onuki & Oliveira, 2009, 174-5). Tal dilema pode ser superado tanto por meio da oferta de *bens seletivos positivos* (motivando os atores a contribuírem) quanto pela imposição de *bens seletivos negativos* (punindo aqueles que não o fazem) (Olson, 1965).

Uma medida complementar é que determinados atores disponham-se a arcar de forma desproporcional com o fornecimento de bens públicos em nome de benefícios individuais, atuando, assim, como *empreendedores políticos* (Wagner, 1966; Hardin, 1982). As evidências empíricas mobilizadas no restante do artigo demonstram que a ação coletiva Sul-Sul em prol do desenvolvimento social vale-se predominantemente da segunda solução mencionada acima, ou seja, a solução do empreendedor político arcando com os custos (financeiros, políticos, psicológicos, etc.) de forma desigual – no intuito de compensar a presença dos “agentes-caronas”. De acordo com Soares de Lima & Hirst, “para que uma coalizão Sul-Sul se mantenha unida, é necessário que os países com incentivos para coordenar a ação coletiva abandonem suas demandas máximas na negociação com os países desenvolvidos, aumentando o custo da liderança da coalizão” (2009, p. 14). Nessas circunstâncias, determinados atores com mais recursos possuem uma maior responsabilidade no sentido de garantir uma coordenação eficaz da ação coletiva. Portanto,

“a constituição de coalizões Sul-Sul é altamente dependente da presença de um empreendedor político, dado que a ação não se concretiza de forma espontânea. Esse papel é quase sempre desempenhado por países intermediários [...] [com] *interesse diferenciado e recursos para*

³ Mais recentemente, algumas abordagens passaram a utilizar o termo “ação coletiva Sul-Sul” para designar a mobilização dos países do Sul Global em torno do desenvolvimento (Oliveira, Onuki & Oliveira 2009; Nações Unidas, 2012).

assumir o custo necessário para deflagrar e organizar a ação coletiva Sul-Sul, ou seja, de cumprir o papel do empreendedor político” (Oliveira, Onuki & Oliveira, 2009, p. 178).

Segundo Vizentini, Cepik & Pereira (2011), países como Brasil, Índia, China e África do Sul seriam fundamentais na luta pelo desenvolvimento social, exatamente por possuírem *recursos* e *interesse diferenciado* para arcar com essa ação coletiva.

No caso específico do Brasil, em termos de *recursos*, apesar de ter destinado uma quantidade significativa do orçamento em cooperação internacional – o que evidencia a capacidade financeira – o Brasil tem trabalhado na área social de forma intensa com a modalidade técnica da cooperação, que não impõe a necessidade de altos recursos financeiros. O compartilhamento de conhecimento pode ser uma alternativa eficiente e barata no sentido de difundir soluções para a gestão pública das mazelas comuns entre os países do eixo Sul-Sul. Considerando-se que a resolução dos problemas de desenvolvimento social depende fortemente de uma gestão pública inteligente, possuir esse tipo de recurso é questão fundamental. Nesse caso, o Brasil assume papel de destaque e pode servir como um modelo a ser seguido por países de características semelhantes.

“O Brasil reúne considerável acervo de tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências testadas e validadas que se encontram aptas para serem compartilhadas com outras nações. Essa capacidade foi acumulada a partir de investimentos em instituições e em indivíduos situados em contextos, por vezes, de significativas carências materiais e de capital humano. Mas foi justamente a superação dessas carências que permitiu ao país alcançar uma posição no cenário internacional de Cooperação Técnica [...]. A atuação do governo brasileiro é balizada fundamentalmente pela missão de contribuir para o adensamento de suas relações com os países em desenvolvimento. Essa cooperação é inspirada no conceito de diplomacia solidária, na qual o Brasil coloca à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições especializadas nacionais, com o objetivo de colaborar na promoção do progresso econômico e social de outros povos” (IPEA, 2010, p. 32, *grifo nosso*).

Além dos recursos, o Brasil possui *interesse diferenciado* nesta ação coletiva, o que fica evidenciado através da análise das principais diretrizes da sua política externa na primeira década do século XXI, pautadas pelo “engajamento na luta contra pobreza e a fome no mundo”, pelo “estreitamento das relações com países emergentes” e pelo “alinhamento de desenvolvimento político ao socioeconômico”. Conforme sintetiza Vizentini (2006), “o Brasil busca contribuir para a construção de um sistema mundial multipolar, em lugar da atual unipolaridade norte-americana e, nos temas econômicos, o reforço dos organismos multilaterais e as alianças de geometria variável, como o G-20 e o G-3” (p. 178). Os números revelam que existe uma consonância entre os princípios da política externa brasileira e as suas ações no âmbito externo.

“A assistência humanitária e a cooperação técnica registram aumentos absolutos expressivos durante o período [2005-2009], passando de R\$ 28,9 milhões em 2005 (7,53% do total no ano), para R\$ 184,8 milhões em 2009 (25,51% do total no ano). Essa **sextuplicação** de recursos aplicados nessas duas modalidades constitui um sinal inequívoco da crescente importância que o Brasil vem atribuindo à cooperação internacional, em um marco global de desenvolvimento econômico e social” (IPEA, 2010, p. 19, *grifo nosso*).

Na próxima seção do artigo, é explorada em maior profundidade a questão dos gastos com cooperação em políticas sociais desenvolvidas pelo Brasil no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Além disso, são apresentadas as principais diretrizes da atuação internacional do MDS com países do eixo Sul-Sul, visando encontrar elementos que caracterizem o Brasil como empreendedor político na ação coletiva global para o desenvolvimento social.

3. A atuação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

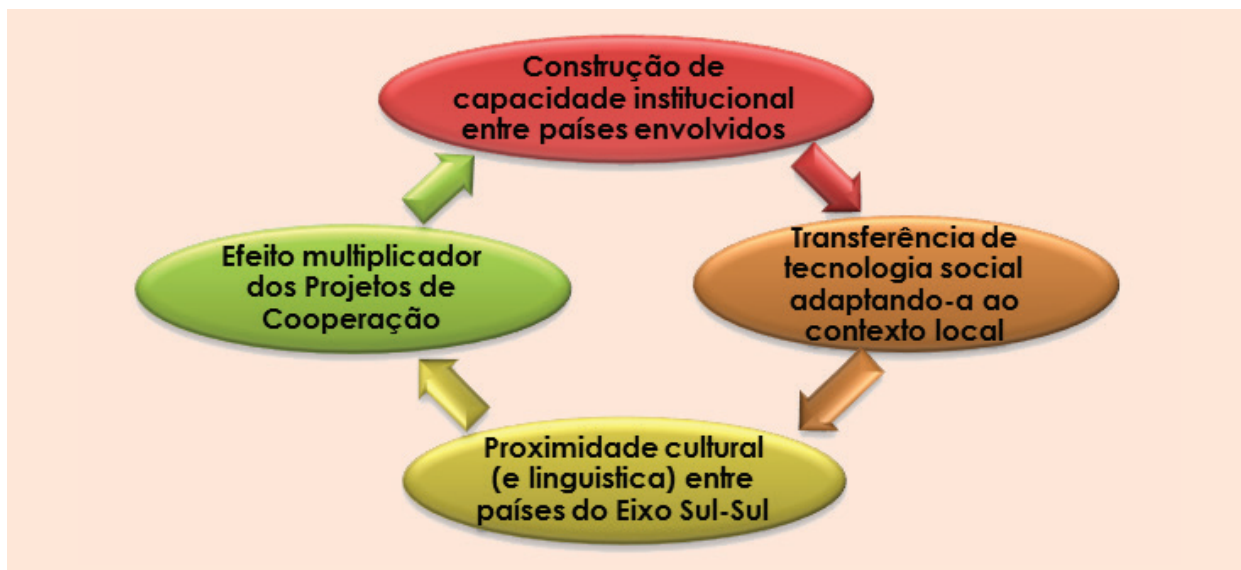
A política externa brasileira assistiu, sobretudo na última década, ao fenômeno da internacionalização de órgãos públicos, no qual as atividades de cooperação técnica passaram a se dar não apenas no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas também de outros ministérios que começaram a atuar em projetos de cooperação técnica internacional, em seus respectivos eixos temáticos (Cepik & Sousa, 2011; Rodrigues et alli, 2009; Kleiman, 2004; Perpétuo, 2010). Um dos principais vetores da ação brasileira global em prol da redução da redução da pobreza e da desigualdade foi o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que assistiu, desde sua criação em 2004, a um aumento significativo na demanda por cooperação internacional. Diversos países do eixo Sul-Sul voltaram-se para o Brasil com interesse nas inovações que estavam sendo gestadas e nos resultados das políticas implementadas internamente. Isto indica o caráter de protagonismo do país na ação coletiva Sul-Sul pró-desenvolvimento social, bem como a relevância do MDS nesse processo.

Desde o início, a cooperação prestada pelo MDS partiu do modelo de cooperação técnica, baseada no compartilhamento de práticas de gestão pública e gerenciamento das “mazelas comuns”.

Para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul tem-se mostrado mais atrativa e com resultados concretos, na medida em que desenvolve a cooperação técnica, permite aos gestores brasileiros compartilhar experiências e possibilita que o país receptor se aproprie da tecnologia social tema da cooperação, o que garante maior sustentabilidade das ações. A cooperação internacional realizada pelo MDS é majoritariamente executada na modalidade “cooperação prestada”. Essa característica reflete o êxito alcançado pelas políticas sociais no Brasil e seu extenso reconhecimento no cenário internacional, refletido em distintas pesquisas internacionais que apontam as políticas sociais brasileiras como modelo exitoso (Brasil, 2012, *grifo nosso*).

Vale ressaltar que a ideia do compartilhamento de “boas práticas” leva em consideração as diferenças na realidade interna dos países demandantes. Assim sendo, o MDS trabalha com diretrizes fundamentadas na consolidação de uma base institucional no país receptor, para depois garantir uma aplicação eficiente das políticas sociais. A ideia é transferir tecnologia social que seja adaptável ao contexto local, sem a imposição de uma fórmula ou modelo pronto a ser seguido. Apesar disso, o ministério afirma valorizar relações com países de maior proximidade cultural, histórica e linguística em relação ao Brasil, partindo do pressuposto de que, nestes casos, há maior facilidade na aplicação de práticas de gestão (Brasil, 2012). O produto final almejado a partir do cumprimento dessas diretrizes é uma maior disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais através de um efeito multiplicador entre os países.

Figura 2 – Diretrizes do MDS para a cooperação sul-sul na área social

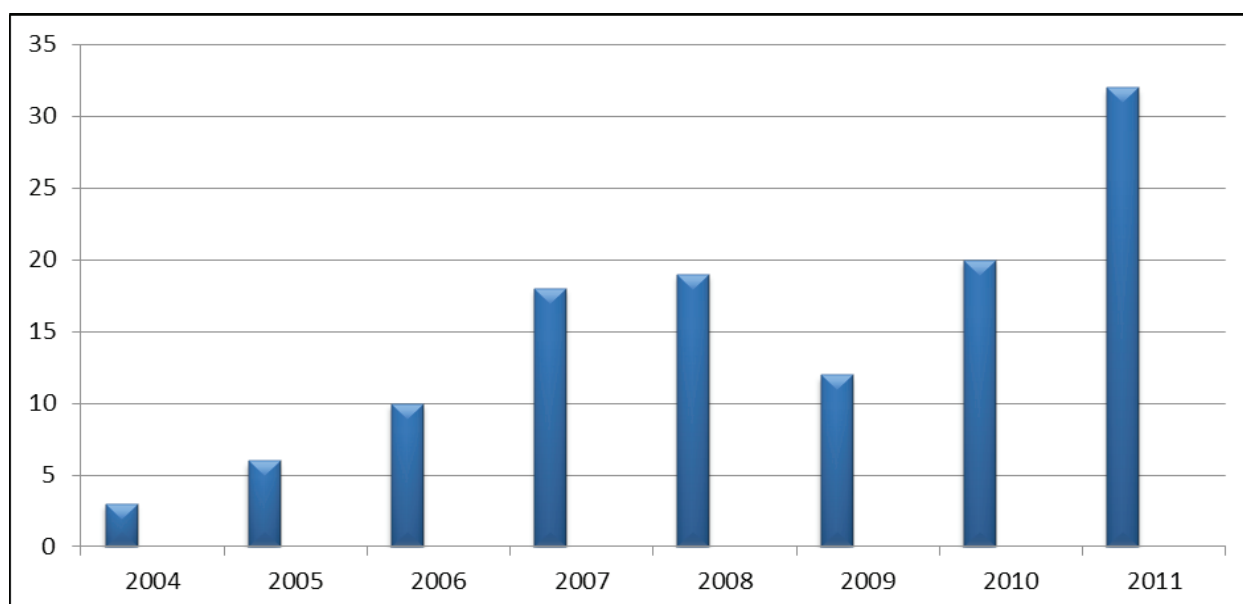


Fonte: BRASIL, 2012.

A partir desses eixos norteadores, de 2004 a 2011, o MDS desenvolveu 17 projetos de cooperação e firmou mais de 30 acordos internacionais na área social. Deste total, 51,4% destinam-se a países da América Latina e Caribe, 25,7% à África e Ásia e 22,9% à América do Norte e Europa.

Um indicador do aumento da demanda por cooperação com o ministério foi o crescimento significativo na quantidade de missões estrangeiras recebidas ao longo dos anos. Em 2004, foram recebidas apenas três missões, ao passo que em 2011 foram 34 (sendo 29 delas provenientes de países localizados na África, Ásia e América Latina).

Gráfico 1 – Missões estrangeiras recebidas no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome



Fonte: elaboração nossa, com base em dados da Assessoria Internacional do MDS, 2012.

As principais demandas apresentadas ao MDS por parte das delegações estrangeiras dizem respeito ao Programa Bolsa Família (PBF), ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e ao Plano Brasil sem Miséria. Há especial interesse no funcionamento da gestão intersetorial e descentralizada dos programas, bem como na forma de operacionalização de pagamento aos beneficiários. Algumas delegações buscam conhecer melhor e implantar nos seus países ferramentas de gestão específicas utilizadas pelo MDS, como o Cadastro Único (utilizado no registro da população em situação de pobreza e extrema pobreza) e a Matriz de Informação Social (utilizada para monitoramento e avaliação das políticas sociais). Vale destacar que cada um destes temas vincula-se a distintas secretarias dentro do ministério.

Como consequência, uma grande parte dos acordos de cooperação se dá majoritariamente no âmbito de duas secretarias: a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), responsável pela gestão nacional do Bolsa Família, e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), responsável pela antiga Estratégia Fome Zero. No Quadro 1 são listados exemplos de atividades de cooperação prestadas no âmbito do MDS com países do eixo Sul-Sul.

Quadro 1 – Exemplos de atividades de cooperação internacional firmadas pelo MDS com países do Sul

PAÍS	INSTRUMENTO	TÍTULO	TEMA DAS ATIVIDADES
 Angola	Carta de Intenções	“Carta de intenções sobre a cooperação no domínio do desenvolvimento social”	Desenvolvimento social, promoção e proteção dos direitos sociais das pessoas vulneráveis; programas de combate à fome e à pobreza; e redução das assimetrias regionais.
 Chile	Memorando de Entendimento	“Memorando de Entendimento entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil e o Ministério de Planejamento e Cooperação do Chile”	Luta contra a pobreza extrema; segurança alimentar e nutricional; e programa de renda de cidadania.
 Egito	Declaração Ministerial	“Declaração Ministerial”	Troca de experiências em programas sociais; identificação de grupos vulneráveis; intercâmbio de estudos, pesquisas e avaliações; intercâmbio de visitas de <i>experts</i> ; e apoio à Política Egípcia de Reforma Social.
 Equador	Projeto de Cooperação Técnica	“Projeto de Cooperação Técnica Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador”	Segurança alimentar e nutricional; transferência de renda com condicionalidades.
 Haiti	Projeto de Cooperação Técnica	Construção de cisternas para captação e armazenamento de água de chuva no Haiti.	Gestão de unidades de captação e armazenamento de água dentro de uma perspectiva de garantia da segurança alimentar e nutricional.
 Vietnã	Memorando de Entendimento	“Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Socialista do Vietnã sobre a luta contra a fome e a pobreza”	Desenvolvimento de cooperação na luta contra a fome e a pobreza.

Fonte: elaboração nossa, com base em dados da Assessoria Internacional do MDS (2012).

Os exemplos destacados no Quadro 1 são representativos do foco geral de grande parte das atividades de cooperação prestadas pelo MDS. Verificam-se dois eixos temáticos principais na atuação internacional do ministério: a luta contra a pobreza e o desenvolvimento da segurança alimentar e nutricional.

Em termos financeiros, os gastos dispensados pelo MDS com atividades de cooperação representam uma pequena fatia do total gasto em cooperação internacional no Brasil⁴. Estimativas realizadas pelo IPEA (2010, 20-21) apontam que, em 2009, a modalidade técnica respondia por cerca de 13% do orçamento com cooperação internacional. Deste total, cerca de 6% é utilizado em projetos de cooperação para o desenvolvimento social (Brasil, 2011, p.1). Embora modestos, os gastos aplicados em cooperação técnica no Brasil mais do que triplicaram de 2005 a 2009, respondendo ao aumento significativo das demandas internacionais e indicando a importância crescente do Brasil e, mais especificamente, do MDS na ação coletiva Sul-Sul para o desenvolvimento social.

4. A percepção dos gestores do MDS e do Itamaraty

Na intenção de dar voz aos principais gestores que atuam na cooperação para desenvolvimento social (seja no MDS, seja no Itamaraty), nesta seção são destacados os principais pontos de entrevistas realizadas com funcionários ligados às diferentes secretarias do MDS e à Divisão de Temas Sociais (DTS) do Ministério das Relações Exteriores (MRE).⁵

Tais entrevistas foram concedidas para a elaboração de uma publicação para a Assessoria Internacional do MDS. A partir delas, puderam ser extraídas informações relevantes sobre a lógica da cooperação para o desenvolvimento social no Brasil. Nesse sentido, buscou-se verificar não apenas o posicionamento dos entrevistados em relação à gestão das atividades internacionais na área do desenvolvimento social (*como o Brasil coopera?*), mas também avaliar a compreensão dos mesmos acerca do papel do Brasil nesse processo (*por que o Brasil coopera?*).

Os entrevistados ressaltaram, sobretudo, a questão do arrefecimento da distinção entre política externa e interna, o que levou a um protagonismo crescente dos diversos ministérios brasileiros por intermédio das assessorias nas discussões internacionais. Um dos entrevistados destacou que *“essa distinção entre o interno e o externo tem sofrido alterações. O que para nós também foi uma novidade nos últimos anos foi o crescimento significativo das demandas bilaterais por conhecer as políticas brasileiras, mais especificamente, nos últimos 2 anos”*. Neste sentido, o MDS e o Itamaraty vêm empreendendo esforços no intuito de dar conta das demandas a eles direcionadas.

Apesar da Assessoria Internacional do MDS e do MRE possuírem sistemas de controle distintos, o MRE solicita à Assessoria Internacional do MDS que *“as demandas (por conhecimento, por celebração de memorandos de entendimento e outros tipos de acordos de cooperação) sejam*

4 Um dos principais obstáculos na análise sobre gastos em cooperação internacional é a ausência de dados completos e atualizados (não só no Brasil), o que dificulta a comparação entre as despesas efetuadas pelos países do Sul em matéria social. Tal comparação seria útil no intuito de verificar se o Brasil arca com maiores custos financeiros em relação aos demais países. Em 2010 e 2011, Brasil e China publicaram pela primeira vez dados consolidados sobre cooperação prestada, mas – conforme aponta Leite (2012, 32) – “além de terem seguido metodologias distintas, não há garantia de que seguirão publicando os dados em bases anuais”.

5 Este artigo beneficiou-se das entrevistas realizadas de janeiro a março de 2012, no âmbito da consultoria para Relatoria do Seminário Internacional “Políticas Sociais Para O Desenvolvimento”, contratada pela Assessoria Internacional do MDS e financiada pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido no Brasil (DFID/UK/Brazil). Foram realizadas entrevistas com um Assessor da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS-MDS), com uma Assessora da Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (SESEP-MDS), com um funcionário da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e com um diplomata atuando na Divisão de Temas Sociais (DTS-MRE).

sempre encaminhados para o Itamaraty, para que se tenha um registro de das solicitações e um histórico das demandas internacionais apresentadas”.

Segundo destacou um dos gestores que atua na Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores, o MDS atualmente possui grande autonomia no desenvolvimento das atividades de cooperação, sendo a participação do MRE apenas como intermediário nesse processo.

“A gente vive num mundo em que esse monopólio do contato entre os governos e as sociedades já não é das chancelarias. A gente tem tentado fazer com que isso se canalize pelo Itamaraty mais por uma questão formalística, porque isso muitas vezes envolve presença de autoridades, tem uma série de questões de visto, da própria relação entre os países e também é essencial para garantir um mínimo de coordenação e organização”.

O mesmo gestor destacou que são múltiplos os caminhos pelos quais os governos desenvolvem interesse por conhecer as políticas sociais brasileiras. Segundo ele, *“o que é muito comum é ter um fluxo um pouco maior de demandas logo após um grande evento. [...] Imediatamente 2 ou 3 semanas após um grande evento sobre desenvolvimento social a gente costuma ter 2 ou 3 pedidos de maiores informações”.* Em relação às demandas apresentadas ao MDS pelas delegações estrangeiras, destacou-se que há desde solicitações amplas por informações sobre os programas sociais até pedidos mais específicos (por exemplo, interesse na transferência de ferramentas de gestão utilizadas no Brasil para os países interessados, como o Cadastro Único). Dentre os programas que mais despertam interesse dos estrangeiros, os entrevistados destacaram o Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No que tange aos custos da cooperação técnica para o governo brasileiro, os respondentes afirmaram que, em termos financeiros, os gastos dispensados pelo MDS são muito baixos. Isso se deve ao fato de que o Brasil trabalha com a modalidade técnica da cooperação, sem a exigência de contrapartidas por parte dos países beneficiários. Conforme sintetiza um dos entrevistados,

“[...] embora a ajuda em dinheiro oficial do Brasil para o desenvolvimento não seja muito alta, não deixa de ser uma instância de contribuição muito significativa, inclusive mensurável financeiramente, por horas trabalhadas. A gente sabe que em alguns países esse tipo de ajuda que nós fornecemos ocorre com uma série de contrapartidas e com uma série de exigências, com uma perspectiva de monitoramento. E nós favorecemos uma postura um pouco diferente, que é de transferência de conhecimento e de respeito à autodeterminação das prioridades e da maneira com que os representantes de cada um dos países vai utilizar esse conhecimento”.

Outra questão relevante levantada pelos gestores é que as demandas que se apresentam ao MDS muitas vezes estão revestidas de importância política. Assim sendo, considera-se que o desenvolvimento de laços com os países muitas vezes pode ser mais importante do que a efetivação de um acordo de cooperação. Uma visita por parte de uma delegação estrangeira *“deve ser sempre lida sob o prisma político e contextual [...]”. Pode ser que uma visita tenha uma relevância muito maior que um memorando de entendimento, dependendo de quem visitou e em que circunstância”.* Desta forma, as atividades de cooperação para o desenvolvimento social vão além do caráter técnico, estendendo-se às questões políticas.

Portanto, vale lembrar que, se considerarmos o Brasil como um ator dentro da ação coletiva Sul-Sul em prol do desenvolvimento social, as razões que o levam a cooperar e a arcar com os custos dessa ação (não só financeiros) estão mais relacionados à percepção de que os benefícios obtidos possam ser maiores do que os custos individuais. Assim sendo, o caráter de empreendedor político de um ator – para além da posse de recursos suficientes para arcar com a causa – exige a existência de um interesse diferenciado, uma perspectiva de obtenção de benefícios individuais que justifiquem a maior contribuição. Neste aspecto, a percepção dos gestores em relação ao papel do Brasil pode ser sintetizada através da seguinte opinião:

“a posição a partir da qual o Brasil se apresenta para os outros países do mundo é muito diferente hoje do que era há 20 anos. Isso tem dividendos claros e é um dos pilares da política externa brasileira. O Brasil, embora tenha crescido em vários aspectos – principalmente no aspecto econômico – não é um país que tenha excedentes de poder. O Brasil não vai conseguir adesão dos outros países por conta do poderio militar, por conta de outras questões. Mesmo comercialmente, o país tem por volta de 1% do comércio internacional. É um país que tem recursos de poder limitados. Então, dentro desse contexto de recursos de poder limitados, a capacidade de articular consensos, principalmente no mundo em desenvolvimento, tem sido um dos grandes ativos do país. No âmbito do eixo Sul-Sul, essa questão do desenvolvimento social é chave”.

Assim sendo, verifica-se que os gestores entrevistados percebem, de modo geral, que o principal benefício obtido pelo Brasil com o desenvolvimento de atividades de cooperação em matéria social está relacionado a uma maior projeção política sobre o eixo Sul-Sul. Considera-se que “o simples fato de uma delegação apresentar demandas e fazer visitas ao MDS já [tenha] dividendos políticos em si”. Desta forma, os benefícios percebidos são maiores do que os custos percebidos, visto que grande parcela dos respondentes acredita que a “a ajuda em dinheiro oficial do Brasil para o desenvolvimento não seja muito alta”. Tais elementos expostos pelos funcionários entrevistados sugerem que a *rationale* da ação brasileira em prol do desenvolvimento social baseia-se na percepção de que os gastos são baixos, em contraposição à possibilidade de obtenção de ganhos políticos significativos, como uma maior projeção externa e a capacidade em articular consensos com países em desenvolvimento.

5. Conclusão

O presente artigo procurou apresentar elementos que explicassem o que leva o Brasil a cooperar em prol do desenvolvimento social com países do eixo Sul-Sul e de que forma isto é feito. Inicialmente, demonstrou-se que as teorias da ação coletiva fornecem subsídios teóricos importantes para explicar a lógica da atuação internacional brasileira. Em seguida, explicou-se que a procura por atividades de cooperação desenvolvidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) aumentou significativamente nos últimos anos, tendo sido causada pela combinação de mecanismos sistêmicos de seleção e de uma especialização brasileira nesta área do conhecimento e da prática em um tema de interesse dos demais países do Sul (Cepik, 2011). Por fim, a partir da análise de entrevistas realizadas

com gestores ligados ao MDS e ao MRE, puderam-se identificar quais os principais custos e benefícios percebidos pelos tomadores de decisão em relação ao desenvolvimento de atividades de cooperação em matéria social com países do Sul no sistema internacional.

As principais conclusões deste trabalho são de que: a) as referências teóricas analisadas indicam que o movimento em prol do desenvolvimento social pode ser considerado uma ação coletiva global, por ter como fim último um bem público global, por ser intergeracional e por contar com a participação de uma grande quantidade de atores; b) a contribuição do Brasil nesta ação coletiva Sul-Sul é relevante e tem aumentado significativamente nos últimos anos, o que fica evidenciado a partir do aumento dos gastos com cooperação técnica e do aumento das demandas por cooperação apresentadas por países em desenvolvimento e; c) o Brasil pode ser visto como empreendedor político nesta ação coletiva, se considerarmos que vislumbra a obtenção de ganhos relativos e benefícios políticos seletivos, motivado não apenas pelo altruísmo e pela obtenção de benefícios coletivos.

Referências

BRASIL. **Relações Internacionais do MDS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combater à Fome, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/relacoesinternacionais>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

BRASIL. **Brazilian Technical Cooperation: Agriculture, Food Security and Social Policies**. Brasília: Secretaria da Comunicação Social da Presidência, 2011.

BRASIL. **International Performance**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

BRASIL. **Guia do Seminário Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento**. Brasília: Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012.

CARLSSON, Jerker. **The emergence of South-South relations in a changing world economy**. In: Jerker Carlsson (Ed.) *South-South relations in a changing world order*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies, 1982.

CEPIK, Marco. **A Política da Cooperação Espacial Chinesa: contexto estratégico e alcance internacional**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 77-100, 2011.

CEPIK, Marco; SOUSA, Rômulo Paes de. **A Política Externa Brasileira e a Cooperação Internacional em Saúde no Começo do Governo Lula**. *Século XXI – Revista de Relações Internacionais*, v. 02, p. 109-134, 2011.

DE LA FONTAINE, Dana; SEIFERT, Jurek. **The role of South-South Cooperation in present Brazilian foreign policy: actors, interests and functions**. 2010.

HARDIN, Russell. **Collective Action**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1982.

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Livraria do Ipea, 2010.

JERVIS, Robert. **Cooperation under the Security Dilemma**. *World Politics*, Volume 30, Issue 2 (Jan. 1978), 167-214.

- JERVIS, Robert. Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate. In.: ELMAN, Colin & ELMAN, Miriam F. **Progress in International Relations Theory: Appraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. pp. 277-309.
- KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KLEIMAN, Alberto. **As cidades e a cooperação descentralizada no contexto das relações União Europeia-América Latina: o novo papel internacional dos governos locais**. Dissertação de mestrado. PROLAM/USP, 2004.
- LANCASTER, Carol. **Foreign aid. Diplomacy, development, domestic politics**. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2007.
- LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. Observatório Político Sul-Americano, v.7, n. 03, mar. 2012.
- LINHARES, Maria Yedda Leite. **Descolonização e lutas de libertação nacional**. In: REISFILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste. (orgs.). **O século XX: o tempo das crises, revoluções, fascismos e guerras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, v.2, p.35-64.
- MACIEL, Tadeu Morato. **Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento Socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal**. 2010.
- MOE, Terry M. **The Organization of Interests**. Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- NAÇÕES UNIDAS. **South-South Cooperation for development**. Nova Iorque: High-level Committee on South-South Cooperation, 2012.a
- OLIVEIRA, Amâncio Jorge Nunes de; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel de. **Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul**. In: **Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: IUPERJ, 2009, p.157-204.
- OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.
- PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. **A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte**. Dissertação de mestrado. PPGRI/PUC-Minas, 2010.
- RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marco; ROMÃO, Wagner (orgs.). **Cidades em relações internacionais: análises e experiências brasileiras**. São Paulo: Desatino, 2009.
- ROWLANDS, Dane. **Emerging donors in International Development Assistance. A Synthesis Report**. IDCR, jan, 2008. Disponível em: <idrc.ca/EN/Resources/Publications/Pages/ArticleDetails.aspx?PublicationID=116>. Acesso em: 19 mai. 2012.
- SANDLER, Todd. **Intergenerational Public Goods: Strategy, Efficiency and Institutions**. In: **Global Public Goods**. New York: Oxford University Press, 1999.
- SANDLER, Todd. **Global Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- SHEPSLE, Kenneth. **Rational Choice Institutionalism**. In: **The Oxford Book of Political Institutions**. Goodin, Robert. Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2006. p. 23-38.
- SOARES DE LIMA, Maria Regina; HIRST, Mônica. **Brasil, Índia e África do Sul: Desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: IUPERJ, 2009.

VIZENTINI, Paulo. **O G-3 e o G-20: O Brasil e as novas coalizões internacionais**. In: Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. Pp. 159-193.

VIZENTINI, Paulo; CEPIK, Marco; PEREIRA, Analucia D. **G3 – Forum de Dialogo IBAS: Uma Experiência de Cooperação Sul-Sul**. Curitiba: Jurua, 2011. 178p.

WAGNER, R. **Pressure groups and political entrepreneurs**. Papers on Non-Market Decision Making, 1966.

BRICS e Questão Nuclear: Contestações e Rearfirmações diante dos Mecanismos de Governança Global

BRICS and the Nuclear Issue: Contestations and Reaffirmations in relation to the Global Governance Mechanisms

Monica Herz*
Victor Coutinho Lage**

Resumo

Neste artigo, avançamos uma discussão sobre a relação entre os países BRICS e o regime de não proliferação nuclear, interrogando em que medida esse grupo e os países que o compõe favorecem a reprodução, a reforma, o fortalecimento ou a desestruturação desse mecanismo de governança global. Começamos com uma breve discussão sobre a posição do grupo BRICS quanto à agenda de segurança internacional, passando, em seguida, a uma -avaliação dos processos de transformação do regime de não proliferação nuclear no pós Guerra Fria. Finalmente, analisamos a posição do grupo BRICS e de cada país separadamente face tanto ao regime quanto a questões nucleares de forma mais geral. Concluímos que os países BRICS defendem o *status quo* em termos do conjunto dos mecanismos de governança que possibilitam e limitam o comportamento dos atores na esfera internacional, ao mesmo tempo em que buscam seu reposicionamento nas relações de poder que constituem tais mecanismos.

Palavras-chave: BRICS; Questão Nuclear; Conselho de Segurança; Governança Global; Não Proliferação.

Abstract

In this article, we bring the discussion on the relation between BRICS' countries and the nuclear non proliferation regime, questioning to what extent do this group and its countries foster the reproduction, reform, strengthening or de-structuration of this global governance mechanism. To begin with, we put into relief BRICS group's position towards the international security agenda. Next, we assess the nuclear non proliferation regime transformation process in the post Cold War period. Finally, we analyze BRICS group's position and then each country's position towards both the regime and the nuclear issue more generally. We conclude that BRICS' countries defend the *status quo* in terms of the set of global governance mechanisms that enable and constrain the actors' behavior in the international sphere, at the same time that they aim their own repositioning in the power relations that constitute such mechanisms.

Key-words: BRICS; Nuclear Issue; Security Council; Global Governance; Non Proliferation.

* Monica Herz é professora associada da PUC-Rio, Instituto de Relações Internacionais, e coordenadora do Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral do *BRICS Policy Center*. E-mail: herz@puc-rio.br.

** Victor Coutinho Lage é doutorando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio e pesquisador do Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral do *BRICS Policy Center*. E-mail: victorcoutinholage@yahoo.com.br.
Agradecemos a Antonio Ruy de Almeida Silva, pelos valiosos comentários ao texto, e aos estagiários do Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral, pela ajuda na coleta e organização de dados para este texto.

1 Introdução

Neste artigo, avançaremos uma discussão sobre a relação entre os países BRICS e o regime de não proliferação nuclear, interrogando em que medida esse grupo e os países que o compõe favorecem a reprodução, a reforma, o fortalecimento ou a desestruturação deste mecanismo de governança global. Começamos com uma breve discussão sobre a posição do grupo BRICS quanto à agenda de segurança internacional, visando salientar as linhas mestras que até o momento podemos traçar em seu posicionamento. Passamos, em seguida, a uma avaliação dos processos de transformação do regime de não proliferação nuclear no pós Guerra Fria, salientando a passagem do tema para a agenda do Conselho de Segurança. Finalmente, analisamos a posição do grupo BRICS e de cada país separadamente face tanto ao regime quanto a questões nucleares de forma mais geral, a fim de respondermos à questão inicial.

2 BRICS e a Agenda de Segurança Internacional

O acrônimo “BRIC” foi criado com base nas questões econômicas, em especial no crescimento projetado para Brasil, Rússia, Índia e China nas próximas décadas.¹ A primeira reunião entre os Chanceleres desses quatro países, realizada em setembro de 2006, em paralelo à 61ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, pode ser considerada como o momento inicial de sua articulação internacional. A primeira reunião oficial do grupo viria a ocorrer na cidade russa de Ekaterimburgo, em 2009. Em 2011, o grupo ganhou a adesão da África do Sul e passou a ser conhecido como “BRICS”.² Embora a dimensão econômica tenha sido a mais importante no momento de criação desse grupo, a dimensão política passou a desempenhar um papel fundamental na tentativa de coordenação de posições em temas das relações internacionais. Percebe-se uma tendência de ampliação temática da agenda, como fica claro nas recentes e seguidas declarações proferidas em nome dos BRICS sobre assuntos como a reforma do Conselho de Segurança, o terrorismo e a “primavera árabe”. Portanto, a economia, não obstante continue a ter destaque na agenda dos BRICS, passa a ser paulatinamente associada a temas mais abrangentes da política internacional. Se, por um lado, a ampliação da atuação do grupo representa uma oportunidade de adensamento de sua institucionalização, por outro lado, pode ter o efeito colateral de exacerbar as divergências entre os BRICS sobre temas da agenda internacional.

As normas e instituições que governam as relações entre Estados e outros atores nos âmbitos da política, economia e segurança internacionais no período pós Segunda Guerra são marcadas por influência, interesses e ideias oriundos dos países do Atlântico Norte. Esse conjunto de normas e instituições enfrenta, atualmente, a necessidade de adaptação às mudanças nas relações de poder entre Estados e entre elites com bases nacionais importantes – mudanças percebidas, em alguma medida, e reivindicadas, em uma medida muito maior.

1 A criação do acrônimo advém do artigo publicado por Jim O’Neill, economista-chefe do grupo financeiro *Goldman Sachs*, em 2001. Ver O’Neill (2001); para uma recente ponderação do autor sobre sua análise de 2001, ver O’Neill (2011).

2 Já se observa uma produção significativa de bibliografia sobre os países BRICS. Veja, por exemplo, O’Neill (2005), Wilson e Stupnytska (2007), Armijo (2007), Jaffrelot (2009). Além destes, o site do *BRICS Policy Center* disponibiliza uma ampla compilação bibliográfica relacionada aos BRICS; Para acessar, ir à seção “Biblioteca BPC”, em: < <http://bricspolicycenter.org/homolog/Biblioteca>>.

O grupo BRICS é uma tentativa de articulação de interesses e perspectivas, buscando uma nova relação com a ordem liberal predominante e em processo de reconfiguração no pós Guerra Fria, com o reconhecimento das mudanças nas relações de poder e a redefinição da distribuição de privilégios. A construção de sentidos compartilhados e estruturas intersubjetivas que vem se desenvolvendo no âmbito da ONU, de redes de organizações não-governamentais e nos países do Atlântico Norte não é um processo universal, e os países BRICS, dentre outros, incorporam parte desse discurso e dessas práticas. Isso não impede que os debates públicos nesses países e as posições de suas elites de governantes sejam distintos. As normas e instituições que estruturaram transformações nos mecanismos de governança no pós Guerra Fria, em particular aquelas que questionam a relação entre Estados e indivíduos, têm penetração variada nos países BRICS, gerando uma tendência a tensões e conflitos. Assim, apesar da grande diferença entre esses países e como estes se relacionam com a ordem liberal, além do caráter fragmentado de seu discurso e de suas práticas, observamos a construção de uma percepção comum de que a liderança dos países do Atlântico Norte pode ser questionada neste momento, face à rearticulação da sociedade internacional desde o fim da Guerra Fria. Neste sentido, nos últimos seis anos, observamos um movimento de coordenação de políticas que reivindica maior papel para os países BRICS no processo de geração de normas internacionais, assim como a reforma de mecanismos de governança global em termos de representatividade, inclusive com a expansão dos membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, embora não haja acordo acerca da composição para tal reforma.

Essa visão tem sido apresentada nos comunicados das reuniões dos BRICS. As declarações oficiais do grupo enfatizam a perpetuação de uma ordem legal baseada no conceito tradicional de soberania e a necessidade de ténue mudança no desenho institucional que define o processo decisório quanto às normas internacionais. Esses países, preocupados com a possibilidade da ação unilateral dos países mais desenvolvidos e compartilhando uma percepção de mudança na governança global, têm defendido uma posição favorável ao multilateralismo e ao que consideram como sendo uma democratização das relações internacionais. Assim, lê-se na Declaração de Sanya, documento resultante do encontro entre os líderes dos BRICS em Sanya, na China, em 14 de abril de 2011:

“Compartilhamos a visão de que o mundo está passando por amplas, complexas e profundas mudanças, marcadas pelo fortalecimento da multipolaridade, pela globalização econômica e pela crescente interdependência. Ao enfrentar esse ambiente global em transição e uma infinidade de ameaças e desafios globais, a comunidade internacional deve unir esforços para fortalecer a cooperação em benefício do desenvolvimento comum. Com base em normas universalmente reconhecidas pelo direito internacional e com espírito de respeito mútuo e decisão coletiva, a governança econômica global deve ser reforçada, a democracia nas relações internacionais deve ser estimulada, e a voz dos países emergentes e em desenvolvimento deve ganhar maior ressonância nas relações internacionais”.³

³ A Declaração de Sanya está disponível no *site* do Itamaraty: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-2013-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011>.

No mesmo documento, houve, pela primeira vez, uma menção explícita ao Conselho de Segurança da ONU, no trecho em que se defende a “necessidade de uma reforma abrangente nas Nações Unidas, incluindo o seu Conselho de Segurança”. Essa menção em um documento dos BRICS vem ao encontro de uma reivindicação, historicamente anterior à formação do grupo, de reforma do Conselho, defendida de maneira mais enfática por Brasil e Índia. O texto explicita que China e Rússia apoiam a aspiração de Brasil, África do Sul e Índia por um papel “mais protagonista” na ONU,⁴ destacando, ainda, que o fato de todos os cinco BRICS estarem no Conselho de Segurança em 2011 seria uma oportunidade para a ação conjunta e estreita nos assuntos de paz e segurança internacionais.

A prática do grupo também ganha expressão no âmbito da segurança internacional: a última reunião dos BRICS, em 2011, estabeleceu um plano de ação que comporta reuniões para a discussão sobre questões de segurança. Nessa esfera, cabe ressaltar a importância dada ao papel da diplomacia multilateral e da ONU, no caso de uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Dentre os temas desse âmbito que surgem em suas declarações, destaca-se, ainda, a ameaça do terrorismo internacional.

Em concomitância, a participação em operações de paz é uma expressão significativa da política para a agenda de segurança multilateral desde o final da Guerra Fria, evidenciando a preocupação do grupo em participar dos mecanismos de governança no campo da segurança. Em 2011, com dados atualizados até setembro,⁵ a Índia contribuía para o esforço das operações de paz com 8.192 capacetes azuis; o Brasil, com 2.252; a África do Sul, com 2.130; a China, com 1.943; e a Rússia, com 232. A participação brasileira se concentra, basicamente, no Haiti, naquela que é a única operação de paz nas Américas, embora o país contribua, ainda, com pequenos contingentes para cinco missões na África, uma no Timor Leste, uma no Oriente Médio (Líbano) e uma na Europa (Chipre). Atualmente, a Índia participa de dez das dezesseis operações existentes.⁶ A participação sul-africana se concentra em duas operações na África.⁷ A China distribui a sua contribuição por onze operações.⁸ Diferindo dos demais BRICS, a Rússia tem uma participação muito pequena, apenas 232 capacetes azuis, no entanto divide seu contingente por dez operações de paz.⁹

Os governos de Brasil, Índia e China têm expressado que entendem o fenômeno das operações da paz como um esforço de ajuda para a estabilização de uma situação de conflito e para a facilitação do retorno à paz e à segurança. Eles defendem ser preciso que haja consentimento

4 Há de se observar, no entanto, que não há menção explícita ao apoio de China e Rússia a uma proposta de Brasil, Índia ou África do Sul pela reforma do Conselho.

5 Os dados sobre as operações de paz que serão apresentados a seguir foram retirados do site da ONU: <http://www.un.org/en/peacekeeping/>

6 Cinco na África, com foco na *UN Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (MONUSCO) e na *UN Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS); um nas Américas, a *UN Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH); uma no Timor Leste, a *UN Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT); duas no Oriente Médio, a *UN Disengagement Observer Force* (UNDOF), nas Colinas de Golã, e a *UN Interim Force in Lebanon* (UNIFIL); e uma na Europa, a *UN Peacekeeping Force in Cyprus* (UNFICYP).

7 A MONUSCO, que conta com 1.214 componentes da África do Sul, e a *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur* (UNAMID), que conta com a participação de 916 componentes daquele país.

8 A China participa de todas as seis existentes na África, além da *UN Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH), a *UN Integrated Mission in Timor-Leste* (UNMIT), na Ásia-Pacífico, a UNFICYP, na Europa, e duas no Oriente Médio, a UNIFIL e a *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO).

9 Seis na África, onde tem o seu maior contingente concentrado no Sudão, uma nas Américas, a MINUSTAH, a do Timor Leste, uma no Oriente Médio, a UNTSO, e uma na Europa, a UNMIK.

entre os Estados interessados e imparcialidade, além do uso da força apenas em casos extremos. Por conta disso, distinguem as operações previstas no Capítulo VI daquelas do Capítulo VII. Essa postura mais tradicional aponta para princípios como o respeito à soberania dos Estados, à integridade territorial e à não-intervenção nos assuntos internos, tendo as operações que ser elaboradas, portanto, a partir de um pedido dos Estados-membros envolvidos no conflito. Apesar da discussão sobre a participação nas operações do Capítulo VII, na realidade, todos os BRICS participam em diferentes graus de alguma ou várias das operações cujos mandatos fazem referência a esse Capítulo.¹⁰

Mas esse não é o único tema de segurança internacional no qual os países BRICS estão engajados; eles participam ativamente de discussões sobre terrorismo, criminalidade internacional, resolução de disputas territoriais e controle de armas e desarmamento. Analisaremos, a seguir, uma esfera específica da área de controle de armas e desarmamento: as armas nucleares.

3 O Regime de Não Proliferação Nuclear e os BRICS

O regime de não proliferação tornou-se um tema central na agenda de política internacional, em particular das potências ocidentais e da Rússia, no pós Guerra Fria. O fim da URSS, o renascimento nuclear, as preocupações sobre a segurança de instalações nucleares em países menos desenvolvidos, a percepção de ameaças terroristas de uso de armas de destruição em massa, a descoberta de redes clandestinas de comércio e transferência de tecnologia nuclear, a erosão de barreiras técnicas para o desenho de armas nucleares são alguns dos estímulos para esse enfoque. Como um regime de não proliferação criado nos anos 1960¹¹ já estava disponível no arcabouço normativo da sociedade internacional, muitos têm sido os esforços para fortalecê-lo e/ou reformá-lo. O novo papel do grupo de fornecedores nucleares, visando limitar a exportação de tecnologia para enriquecimento de urânio, o Protocolo Adicional para inspeções nucleares pela Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), as políticas de pressão e negociação com relação a proliferadores classificados como “perigosos”, as novas formas de monitoramento ambiental e as propostas de multilateralização do ciclo nuclear e a eliminação da produção de novo material físsil¹² fazem parte desse cenário de preocupações e percepções de ameaças advindas da proliferação.

A preocupação com tecnologias de uso dual, como a tecnologia nuclear, é hoje um tema central no campo de controle de armamentos e desarmamento. O enriquecimento de urânio, o reprocessamento de combustível e a manipulação de plutônio são considerados tecnologias “sensíveis”, na medida em que podem dar acesso à produção de armas nucleares. A disseminação

10 Brasil, China, Índia e Rússia participam no Haiti; África do Sul, China, Índia e Rússia participam da operação no Congo e os dois primeiros participam da operação em Darfur. Brasil, Índia, Rússia e China estão no Sudão e os três primeiros participam, também, da operação na Costa do Marfim. Brasil, China e Rússia participam, ainda, na Libéria.

11 O Tratado de Não Proliferação Nuclear, o mais importante pilar normativo do regime, entrou em vigor em 1970. O tratado estabelece que os países nucleares em 1º de janeiro de 1967, China, Estados Unidos, França, Grã Bretanha e União Soviética seriam os únicos a possuírem armas nucleares. O acesso à tecnologia nuclear seria garantido e um processo de desarmamento nuclear seria negociado. Israel, Índia, Coreia do Norte (desde 2003) e Paquistão não são partes signatárias e possuem armas nucleares. As inspeções da Agência Internacional de Energia Atômica, o controle de exportações e uma série de outros tratados compõem o regime, destacando-se as zonas livres de armas nucleares. Ver Ungerer e Hanson (2001), Lodgaard e Maerli (2007) e Spector (2009).

12 Propostas para a eliminação da produção de novo material físsil vêm sendo negociadas sem sucesso no âmbito da ONU desde 1993.

destas tecnologias, em particular diante do aumento do uso de energia nuclear projetada, é considerada uma ameaça ao regime de não proliferação por diversos atores, mesmo quando não entram em contradição com o TNP. Propostas de multilateralização do ciclo de urânio têm sido desenvolvidas pelos governos dos Estados Unidos, Rússia, Inglaterra e Japão, dentre outros, nos últimos dez anos.¹³

O Protocolo Adicional de 1997 também é um tema controverso e central aos esforços de fortalecimento do regime de não proliferação de armas nucleares. O Protocolo foi elaborado para tornar as inspeções da AIEA mais efetivas e invasivas e sua adesão é opcional para os países que assinaram o TNP. Aqueles que assinam o Protocolo conferem maior autoridade, informação e acesso à AIEA.

Esse regime tem um grau de legitimidade muito limitado nos países não nucleares. A fraca base de legitimidade do regime pode ser explicada pela contradição entre os pressupostos da igualdade de soberania e a distinção entre as duas categorias de países instituídas pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear – aqueles que podem ter armas nucleares e aqueles que não podem. Ademais, vale destacar alguns elementos que compõem esse contexto do regime de não proliferação: não houve avanços significativos no processo de desarmamento nuclear; o acordo entre a Índia e os Estados Unidos, em 2007, legitimou o status nuclear daquele país; a Coreia do Norte tem sido “protegida” pelo seu status nuclear e acabou optando por deixar o regime em 2003; existem sérios temores de que o regime possa ser usado como mecanismo de constrangimento no acesso à tecnologia nuclear; e uma Convenção sobre Armas Nucleares, com tratamento igualitário dos diferentes Estados, ainda não foi gerada. Ao final dos anos 90, o otimismo em relação ao regime, ainda observável na ONU, foi dilapidado pelos testes nucleares na Índia e no Paquistão; pela rejeição, em 1998, pelo Senado norte americano do Tratado banindo testes nucleares;¹⁴ pelas políticas unilaterais do governo Bush; e pelo avanço do programa de defesa antimísseis estadunidense, além da inclusão do uso de armas nucleares em estratégias de defesa. Diante desse panorama, a crítica e a insatisfação com os mecanismos de governança global por parte dos países que buscam maior participação nos processos decisórios internacionais não poderiam deixar de direcionar-se para o regime de não proliferação nuclear.

O Conselho de Segurança e o Regime de Não Proliferação Nuclear

O Conselho de Segurança é o fórum privilegiado para a gestão de questões de segurança no âmbito da ONU e pode determinar medidas às quais todos os membros da organização têm obrigação de aderir. Quando um tema chega à agenda do Conselho, o mesmo está sendo tratado como uma crise e uma ameaça a formas de vida aceitáveis; o órgão tem capacidade, ainda, de definir sanções e até o uso da força contra Estados ou outros atores que ameacem a paz e a segurança internacionais. A Carta da Organização das Nações Unidas prevê duas exceções à proscricção do uso e da ameaça do uso da força: o exercício de legítima defesa e o uso pautado

¹³ Propostas para a multilateralização do ciclo de urânio podem ser encontradas desde os anos 1940, mas a partir de 1997 esforços neste sentido tem se tornando mais efetivos. Ver Yudin (2010).

¹⁴ O tratado que proíbe qualquer teste nuclear foi assinado pelo Presidente Bill Clinton em 1996, mas nunca foi ratificado pelo Senado norte americano.

em autorização do Conselho de Segurança. É nesse último aspecto que ganha saliência o Capítulo VII da Carta e as resoluções nele fundamentadas. Composto pelos artigos 39-51, o Capítulo trata da “ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão”.¹⁵

Ao longo do período pós Guerra Fria, os países BRICS tenderam a não obstruir a aprovação de resoluções baseadas no Capítulo VII, embora em diversos casos tenham optado pela abstenção. A Rússia se absteve 12 vezes e a China, 19 em casos de resoluções baseadas no Capítulo VII nesse período. Evidentemente, quando as resoluções são votadas no Conselho, uma longa negociação entre os países com poder de veto já ocorreu, contudo essas abstenções, em particular as chinesas, indicam uma reação ao movimento de maior ativismo do Conselho de Segurança. A preocupação com uma maior intervenção nos assuntos domésticos e interesses regionais específicos destas potências explica essa alta incidência de abstenções. A atuação dos países BRICS nesta esfera chamou uma atenção especial em 2011, quando Brasil, Rússia, Índia e China se abstiveram na votação da RES/1973, sobre o uso da força na Líbia, ao passo que a África do Sul foi favorável – até o momento, esta é a resolução sob o Capítulo VII votada pelo maior número de BRICS, dado que todos os cinco compuseram o Conselho no ano de 2011, algo inédito; também é aquela em que se percebe o maior número de BRICS (quatro, do total de cinco) com um voto simultâneo de abstenção.

O Conselho de Segurança tornou-se um fórum relevante para lidar com questões de proliferação nuclear apenas no pós Guerra Fria; anteriormente, a Conferência de Desarmamento e a Assembleia Geral eram os fóruns de discussão do tema.¹⁶ O Conselho Diretor da AIEA pode referir casos de não aquiescência ao TNP ao Conselho de Segurança e resoluções podem vir a serem geradas, inclusive baseadas no Capítulo VII. Resoluções em relação a Iraque, Índia, Paquistão, Coreia do Norte e Irã, sobre o compromisso de países nucleares de não usarem armas nucleares contra países não nucleares, e resoluções sobre o perigo da proliferação nuclear, em particular o perigo do acesso a estas armas por parte de atores não estatais, foram aprovadas nos últimos vinte anos.

O programa de armas de destruição em massa do Iraque foi o primeiro caso de inclusão na agenda do Conselho das ameaças de armas nucleares. Em 1991, após a Guerra do Golfo, o Conselho criou a Comissão de Observação, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC) e um grupo de ação da AIEA, com o objetivo tanto de verificar o cumprimento pelo Iraque da obrigação, imposta pelo Conselho de Segurança, de se desfazer das armas de destruição em massa quanto de monitorar e assegurar que o país não voltaria a adquirir ou produzir as mesmas.

Desde 2002, quando um grupo de oposição denunciou a existência de um programa de enriquecimento de urânio em instalações nucleares em Natans, no Irã, o programa nuclear iraniano tem sido o foco de preocupação internacional e objeto de resoluções do Conselho de Segurança da ONU, com a imposição de sanções e pressões de diferentes países desde 2006.¹⁷

O Conselho produziu, ainda, a resolução 1540, aprovada em abril de 2004, que visava adaptar o regime de não proliferação à presença de atores não estatais buscando acesso a

15 O Capítulo VII da Carta da ONU pode ser acessado em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>>.

16 Ver Kono (2006).

17 Em 04 de fevereiro de 2006, 27 dos 35 membros do *Board of Governors* da AIEA votaram a favor de reportar o Irã ao Conselho de Segurança da ONU (houve três votos contrários e cinco abstenções: Argélia, Bielorrússia, Indonésia, Líbia e África do Sul).

armas de destruição em massa. Brasil, Rússia e China, então no Conselho, votaram a favor. A resolução gerou obrigações para todos Estados de estabelecer controles domésticos para prevenir a proliferação de armas de destruição em massa e salientava a ilegalidade da provisão de apoio a atores não estatais buscando adquirir tais armas. Trata-se de um movimento peculiar do Conselho, em que este atua como legislador e gera um comitê para avaliar a adaptação dos Estados às regras criadas.

O uso da força para garantir o regime de não proliferação nuclear não foi utilizado até o presente momento, embora parte da argumentação em apoio da intervenção militar no Iraque se baseie na ameaça da proliferação de armas de destruição em massa em seu sentido mais amplo. Contudo, diante da recente crise iraniana, o uso da força tem sido sistematicamente levantado como possibilidade pelos governos americano, inglês e israelense, normalmente através da terminologia “nenhuma opção está descartada”. Assim, a preservação e o fortalecimento do regime de não proliferação nuclear estão intimamente ligados ao debate atual sobre o uso da força a partir de intervenções em defesa de normas internacionais.

BRICS e a Questão Nuclear

Os países BRICS têm relações muito diferenciadas com a questão nuclear e, mais especificamente, com o regime de não proliferação. A Rússia e a China estão incluídas na categoria de países nucleares; a Índia tem uma relação ambígua e complexa com o regime, não sendo signatária do TNP; e Brasil e África do Sul são considerados os mais importantes exemplos de sucesso do regime, tendo em vista que decidiram nos anos 90 abandonar seus programas de armas nucleares e aderir ao TNP. A seguir, passa-se a uma panorama geral da política nuclear de cada um dos BRICS.

Desde os anos 90, a África do Sul vem sustentando o apoio ao regime de não proliferação nuclear, tendo aderido ao TNP em 1991 e dado fim ao programa de armas nucleares. Em 2002, o país ainda aderiu ao Protocolo Adicional, tendo sido um dos primeiros países africanos a fazê-lo.¹⁸

O governo sul africano considera que o desenvolvimento de um programa de energia nuclear é crucial para a diversificação dos recursos energéticos primários, contribuindo, ainda, para o desenvolvimento econômico e tecnológico e para a mitigação das mudanças climáticas. Dois reatores nucleares operam na África do Sul; o país domina a tecnologia do ciclo do urânio, embora não haja atividades de enriquecimento em curso.

A posição sul-africana nesses dois aspectos – energia nuclear e não proliferação – foi reafirmada pelo ministro de Energia do país, Dipuo Peters, em discurso na AIEA em 2009; na ocasião, Peters não apenas ratificou o compromisso com a não proliferação, como também defendeu que os demais países africanos se esforçassem para o estabelecimento de um continente livre das armas nucleares, o que se consolidou em 15 de julho de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Pelindaba,¹⁹ ou seja, a Área Livre de Armas Nucleares na África. Peters, em outro discurso, dois anos mais tarde, salientou a importância da energia nuclear para o futuro

¹⁸ Ver IAEA (2005); IAEA (2011).

¹⁹ O texto do Tratado de Pelindaba foi negociado em Joanesburgo e Pelindaba, ambas localizadas na África do Sul, tendo sido assinado em 1996. Ver IAEA (2009); Mahdy (2009); Regehr (2009); e Open Source Center (2010).

energético mundial e defendeu a união dos países africanos em torno de uma política nuclear segura e voltada às demandas das futuras gerações.²⁰

A África do Sul é o único país que chegou a desenvolver armas nucleares e que abdicou delas voluntariamente: ao final da década de 70, o país já produzira um artefato nuclear; em 1990, no entanto, o presidente F.W. de Klerk deu fim ao programa nuclear, inflexão consolidada com a assinatura do TNP no ano seguinte.²¹ A proeminência da África do Sul nas discussões regionais sobre a questão nuclear é uma política que se insere em um contexto marcado por variados aspectos, como o planejamento de redistribuição de sua matriz energética, a busca por legitimação do país no cenário internacional após o fim do Apartheid; a pretensão de liderança no continente africano; e o objetivo de angariar maior poder de barganha na política internacional.

Nos anos 60, a China alavancou seu programa de armas nucleares, que já havia sendo debatido desde a década anterior, em um contexto de proliferação nuclear da Guerra Fria.²² Criaram-se, dessa forma, as condições para o desenvolvimento tanto dessas armas quanto de energia nuclear; esta, no entanto, veio a ser produzida apenas em um período posterior.²³ Atualmente, na condição de maior emissora mundial de dióxido de carbono, a elite decisória chinesa vê a questão nuclear não somente sob o foco das armas nucleares, mas também pelo seu potencial na matriz energética nacional. Nesse sentido, o governo planeja fortes investimentos no desenvolvimento de energia nuclear nos próximos anos.²⁴ Essa mudança de posição em relação à questão nuclear fez com que os interesses a ela associados passassem a englobar a esfera econômica, algo marginalizado durante a Guerra Fria, período em que as preocupações de segurança monopolizaram os esforços chineses no campo nuclear. Nesse contexto, nos últimos anos, o desenvolvimento de energia nuclear passou a ocupar um papel central nas prioridades estratégicas de produção energética no país.

No que tange às armas nucleares, a política chinesa traz à tona os aspectos de proliferação na Ásia e seu papel geopolítico na região, as suas relações com a Índia e as negociações com os Estados Unidos. O governo chinês colabora para o funcionamento do regime de não proliferação em todas suas dimensões, inclusive adotando medidas de controle de exportação de material nuclear consistente com o regime existente. Em 2008, o governo chinês, através de sua diplomacia, enfatizou a defesa da eliminação das armas nucleares e, em seu Livro Branco de Defesa do mesmo ano, explicitou que todos os países nucleares deveriam destruir suas armas nucleares e interromper as práticas de dissuasão estendida.²⁵ Essa postura é histórica na política chinesa: em 1964, quando a China levou a cabo seu primeiro teste nuclear, houve uma simultânea manifestação do governo em defesa da eliminação das armas nucleares.²⁶ A China aderiu ao Protocolo Adicional da AIEA já em 1998, tendo este entrado em vigor em 2002.²⁷ Os

20 Ver Peters (2011).

21 Ver Nuclear Power in South Africa (2011).

22 Ver Manning (2000); e Shen e Zhang (2006).

23 Zhou et al. (2011) afirmam que é apenas a partir de 2005 que a China passou a desenvolver um plano estratégico de longo prazo para o desenvolvimento nuclear civil. A primeira explosão de um artefato nuclear por parte da China ocorreu em 1964 (Manning, 2000).

24 Ver Hou et al. (2011).

25 Ver Yuan (2009).

26 Ver Yuan (2009); Saalman (2009).

27 A China foi o primeiro país nuclear a ratificar o protocolo.

esforços recentes do governo na modernização, expansão e melhoria da capacidade de suas armas nucleares indica que o país não adotará um curso unilateral de desarmamento,²⁸ porém essa mesma modernização provoca preocupação quanto ao efetivo compromisso que a China teria com o desarmamento.²⁹

No Livro Branco de Defesa Nacional de 2010, a China reitera seu compromisso com a completa proibição das armas nucleares, assim como com sua destruição, e reforça a necessidade de um esforço internacional no mesmo sentido, inclusive com a criação de zonas livres em todas as regiões do mundo.³⁰ Enfim, a China concatena, em sua política nuclear, a modernização das armas nucleares, a defesa da não proliferação e da destruição dessas armas e a atribuição de grande importância ao desenvolvimento do uso pacífico da energia nuclear. A crescente influência do país no cenário internacional torna suas decisões nessa área um elemento de atenção constante não apenas por parte de seus vizinhos, assim como por parte de países do mundo inteiro, em especial Estados Unidos.

A posição da Índia quanto à questão nuclear é historicamente complexa, sendo bastante divididas a opinião pública e as posições partidárias.³¹ Apesar de o programa nuclear indiano datar da década de 50,³² foi apenas em 1974 que o país fez seu primeiro teste com armas nucleares; vinte e quatro anos mais tarde, levou-se a cabo uma segunda explosão.³³ Esse teste gerou uma resolução no Conselho de Segurança: em 1998, a resolução 1172 se referiu aos testes nucleares que o país, juntamente com o Paquistão, conduziu em maio daquele mesmo ano. A Índia é, até hoje, o único país dos BRICS que foi objeto de uma resolução do Conselho nesta área e o único que não aderiu ao TNP.³⁴

O país é historicamente favorável ao desarmamento e à não proliferação, mas não aderiu ao TNP ou ao Tratado que proíbe testes nucleares. Em relação ao TNP, as críticas da Índia sempre foram incisivas, com frequentes manifestações sobre o que considera como sendo um sistema de perpetuação da desigualdade entre os países.³⁵ Embora tenha aderido ao Protocolo Adicional da AIEA em 2009 (ainda não em vigor, no entanto),³⁶ o país se mantém um ferrenho crítico do regime de não proliferação.³⁷ Essa postura se expressou, uma vez mais, na rejeição do país acerca da resolução 1887 do Conselho de Segurança da ONU, de 2009, a qual colocou a adesão ao TNP como central para a não proliferação e o desarmamento nucleares.

As armas nucleares são parte central da estratégia de defesa indiana. A posse dessas armas por seus vizinhos China e Paquistão, que mantêm relações nucleares estreitas entre si, é vista como grande ameaça à segurança do país. Em 1998, a Índia se declarou formalmente

28 Ver Zhang (2011); Zhou et al. (2011)

29 Ver Shen e Zhang (2006); Lewis (2009).

30 Ver China's National Defense (2011); Yuan (2009).

31 Ver Pretorius (2008); Stuenkel (2010).

32 O programa nuclear indiano foi lançado em 1958, mas apenas em 1968 o programa passaria a incluir explosivos nucleares. Para mais informações sobre o perfil nuclear da Índia, ver *Nuclear Threat Initiative* (NTI), em: <<http://www.nti.org/country-profiles/india/>>.

33 Ver Bruneau (2006); Avneet (2009).

34 Brasil, Rússia e China, membros do Conselho quando votação da resolução, votaram a favor.

35 Ver Parthasarathy (2006); Stuenkel (2010, 2011).

36 O Protocolo Adicional entra em vigor ou diante da assinatura ou de uma confirmação escrita de que seus pré-requisitos domésticos foram observados. Nesse último caso, é necessária uma notificação do país à Agência Internacional de Energia Atômica.

37 Ver IAEA (2011); Nuclear Power in India (2012).

um país nuclear. A ambiguidade do país acerca dessas armas conjuga, portanto, um apoio geral histórico à não proliferação a uma forte crítica específica ao TNP.

A política nuclear indiana é marcada não somente por preocupações centrais no campo da segurança (regional e internacional), como também no setor de energia. O acordo nuclear entre Índia e Estados Unidos, consolidado em 2007, foi possível devido ao fato de a Índia ter aceitado as inspeções na AIEA em suas instalações de produção nuclear civil, ao mesmo tempo em que preservou as instalações militares dessas inspeções e garantiu a cooperação tecnológica dos Estados Unidos, o que gerou a crítica de que o acordo seria uma violação do TNP.³⁸ A energia nuclear é vista pelo governo como uma das alternativas de maior potencial tanto para o suprimento da crescente demanda interna por energia quanto para a redução da emissão de dióxido de carbono na atmosfera. Dessa forma, as questões energéticas e de segurança se situam no cerne da política nuclear indiana.

A Rússia promoveu testes com armas nucleares entre os anos de 1949 e 1990³⁹ e é, atualmente, a segunda maior potência nuclear do mundo, atrás dos Estados Unidos, porém bem à frente da China. Sua posição oficial é contrária à proliferação nuclear e, ao passo que apoia o desarmamento o país, não dá sinais de que abandonará sua capacidade nuclear, mantendo ainda cerca de 12000 ogivas nucleares.⁴⁰ A Rússia participa também de negociações bilaterais com os Estados Unidos o que tem levado à diminuição de seu arsenal nuclear. As armas nucleares desempenham três principais papéis na política de segurança nacional russa: um símbolo do status do país, um elemento de dissuasão e um recurso para eventuais usos em situações específicas em que sofrer algum ataque em seu território que seja percebido como uma ameaça à existência do Estado, mesmo que esse ataque seja feito com armas convencionais.⁴¹

Percebe-se que a Rússia trata as armas nucleares como fonte essencial de segurança nacional, o que ficou nítido em 1993, quando o país declarou, pela primeira vez, ter o direito ao primeiro uso das armas nucleares.⁴² O país aderiu ao Protocolo Adicional em 2000, entrando em vigor sete anos mais tarde.⁴³ No que tange à questão simbólica, deve ser levado em consideração que o status nuclear e o poder de veto no Conselho de Segurança conferem à Rússia uma grande e efetiva influência na agenda de segurança internacional, mesmo depois do fim da Guerra Fria, do declínio de sua condição econômica e do fim da URSS. Nesse contexto, o fim da era bipolar não significou o total rebaixamento da influência russa e, por conseguinte, manteve as relações com os Estados Unidos no centro de sua política externa, na companhia de União Europeia e China. Em sua Doutrina Militar de 2010, a Rússia relaciona o potencial uso das armas nucleares aos conflitos regionais e globais, como forma de dissuasão e prevenção da escalada de conflitos.⁴⁴

Na área de energia, a questão nuclear também se mostra proeminente. Em 2010, a produção nuclear de energia correspondeu a 16,6% do total no país, e o planejamento nacional

38 Ver Bruneau (2006); Avneet (2009); Custers (2009); Bajoria e Pan (2010).

39 Ver Russia's Nuclear Fuel Cycle (2011).

40 Ver Zagorski (2006).

41 Ver Trenin (2005); Sokov (2009).

42 Ver Trenin (2005); Dvorkin (2009).

43 Ver IAEA (2011).

44 Ver Weitz (2010); Sokov (2011).

indica a expansão do setor nas próximas décadas.⁴⁵ Além disso, a Rússia é responsável por considerável parcela da construção de instalações de energia nuclear pelo mundo, sendo um forte setor na geração de empregos e no crescimento econômico.⁴⁶ No âmbito das negociações internacionais, o país é protagonista na defesa de abordagens multilaterais para a questão do ciclo de combustível nuclear e de fornecimento do combustível: em 2006, compôs a proposta dos seis países, conhecida como “*Six-Country Concept*”, a fim de garantir o fornecimento de urânio enriquecido a países que não produzem o mesmo.⁴⁷ Em 2007, foi gerada a iniciativa de estabelecer um centro internacional de enriquecimento de urânio que possa garantir as reservas e o fornecimento de urânio com baixo teor de enriquecimento.⁴⁸ Em geral, as propostas russas para a energia nuclear e para o enriquecimento de urânio se associam diretamente ao interesse por manter um controle internacional, via AIEA, sobre as instalações nucleares.

No Brasil, a busca pelo desenvolvimento de uma indústria nuclear autônoma tem sido uma constante na política nuclear do país nos últimos 60 anos.⁴⁹ A tecnologia para enriquecimento de urânio é vista como essencial para esse esforço e o país controla todas as etapas para a produção de energia nuclear da mineração ao enriquecimento.

A adesão à não proliferação por parte do Brasil remonta à assinatura do “Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe”, também conhecido como “Tratado de Tlatelolco”, em 1967. Em 1987, o país reconheceu a existência de um programa paralelo sob direção militar e, em 1991, permitiu à AIEA o acesso às instalações. O país aderiu às medidas de controle de exportações e, em 1996, foi admitido ao Grupo de Fornecedores Nucleares. Por outro lado, os acordos entre Argentina e Brasil e a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), em 1991, geraram um modelo regional de não proliferação de grande sucesso. Ao mesmo tempo, a relação do Brasil com o TNP se mostrou historicamente relutante, como atesta a adesão tardia em 1998 e a não adesão ao Protocolo Adicional.

Com a adesão ao TNP em 1998, a posição brasileira se mostrou fortemente favorável ao desarmamento e à desnuclearização.⁵⁰ Contudo, a relutância histórica em relação ao TNP vem se replicando no caso do Protocolo Adicional; não há consenso acerca de sua adesão nem mesmo entre proeminentes diplomatas brasileiros, como se evidencia na divergência entre Samuel Pinheiro Guimarães, fortemente contrário à adesão, e Rubens Ricupero, para quem a adesão não contrariaria o interesse nacional.⁵¹ Durante o Governo Lula, a política nuclear adquiriu maior atenção tanto no setor energético quanto na política externa, como atesta a disposição do Brasil, mencionada anteriormente, em ser mediador nas negociações acerca do programa nuclear iraniano. O governo vem reiterando seguidas vezes que o programa nuclear brasileiro é

45 Ver Nuclear Power in Russia (2011); Koudrik e Nikitin (2011).

46 Ver Nikishenkov (2011)

47 Os outros cinco países são França, Alemanha, Holanda, Reino Unido e Estados Unidos.

48 Ver Yudin (2010).

49 Ver Kuramoto e Appoloni (2002); Fletes (2006); Patti (2010); Stuenkel (2010); Bergner (2011).

50 Ver Patti (2010)

51 Os respectivos artigos foram publicados no jornal de grande circulação “Folha de São Paulo”, em abril de 2010. Ambos foram reproduzidos no *blog* de Paulo Roberto de Almeida, disponível em: < <http://diplomatizando.blogspot.com/2010/04/2082-protocolo-adicional-ao-tnp-duas.html>>. Acesso em 27 de janeiro de 2012.

exclusivamente civil e industrial, com o enriquecimento de urânio servindo estritamente a fins pacíficos.

Os recentes esforços da política nuclear brasileira se baseiam em uma defesa incondicional do uso pacífico da tecnologia nuclear, associado à proscrição da proliferação nuclear, como se percebe na Estratégia de Defesa Nacional de 2008.⁵² Esta ainda salienta o potencial da energia nuclear para a matriz energética brasileira, a busca pela construção de um submarino de propulsão nuclear e a centralidade do setor nuclear para a defesa nacional. Por fim, a Estratégia deixa claro que o Brasil não aderirá a acréscimos no TNP que visem à ampliação das restrições do Tratado antes que os países nucleares tenham avançado no que se refere ao seu compromisso com o desarmamento.

A inclusão, na Constituição de 1988, de uma provisão que limita o uso de energia nuclear para fins pacíficos são citados com frequência como fundamentos da política nuclear do país. Ainda assim, a atenção internacional ao programa brasileiro é constante, como se pôde verificar em momentos de tensão na relação do governo com a AIEA nos últimos anos, assim como nas controvérsias com os Estados Unidos sobre o tema e na participação, em 1998, da criação da Coalizão para uma nova Agenda.⁵³ Em síntese a questão nuclear é, para o Brasil, um modo de desenvolver energia alternativa, aprimorar a segurança nacional, exercer maior influência na agenda de segurança internacional e avançar seu objetivo de desempenhar um papel mais proeminente no cenário internacional.

Os países BRICS, enquanto grupo, têm incorporado lentamente o tema nuclear em sua agenda. No comunicado conjunto divulgado ao fim da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores dos BRIC,⁵⁴ na Rússia, em 2008, a questão da não proliferação é diretamente associada ao desarmamento, enfatizando-se que ambos devem andar juntos. Ademais, o Comunicado explicita a preocupação com uma corrida armamentista no espaço sideral, sugerindo um esforço multilateral para preveni-la. Contudo os comunicados que se seguiram a este não mencionam a questão nuclear.

A análise das posições dos países BRICS frente às resoluções sobre questões nucleares no Conselho de Segurança desde 1991 nos permite afirmar que este grupo de países tem sistematicamente apoiado as resoluções que visavam reafirmar o regime de não proliferação nuclear. São, portanto, atores que favorecem a reprodução do regime.

Entretanto, a carência de legitimidade do regime e sua crise atual adquirem expressão nas posições de alguns países BRICS. Um exemplo da tensão em torno do regime de não proliferação nuclear ocorreu em maio de 2010, quando Brasil, Turquia e Irã, em uma tentativa de lidar com a crise nuclear iraniana, acordaram uma transferência de urânio enriquecido cuja rota seria Turquia, depois França e Rússia e de volta para o Irã, para o uso em atividades civis sob a supervisão da AIEA. O objetivo era evitar que o último obtivesse material para a produção de armas nucleares. O Brasil e a Turquia eram membros do Conselho de Segurança naquela instância e seus presidentes já haviam manifestado uma proposta de negociação; além disso, a iniciativa brasileira e turca já

52 Ver Estratégia Nacional de Defesa (Ministério da Defesa, 2008).

53 A “*New Agenda Coalition*” foi criada em 1998 como reação à falta de progresso nos esforços de desarmamento nuclear, após a extensão indefinida do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, e após os testes nucleares conduzidos por Índia e Paquistão

54 Antes da inclusão da África do Sul, portanto.

havia sido apoiada pelos governos da China e da Índia em uma reunião do BRIC em 15 de abril do mesmo ano, em Brasília. A negociação, contudo, não obteve apoio dos Estados Unidos e dos países europeus e o Conselho votou novas sanções contra o Irã em junho. Como se observa na tabela do Anexo I, a resolução 1929 recebeu o voto negativo apenas do Brasil, tendo China e Rússia apoiado a resolução. A diferença entre os países BRICS na votação dessa resolução pode ser interpretada como uma expressão da distinta relação que China e Rússia, por um lado, e Índia, Brasil e África do Sul, por outro, estabelecem com o regime de não proliferação. Observa-se que a resolução não se refere à produção de armas nucleares pelo Irã, mas ao seu direito de enriquecer urânio. Esse tema cinde os países BRICS, visto que Rússia e China favorecem as novas limitações ao enriquecimento de urânio, ao passo que os três outros países reafirmam o direito de acesso à tecnologia.

4 Conclusão

O papel dos BRICS como grupo de articulação e fórum de discussão e difusão de ideias ainda está se delineando. A relevância do grupo para cada um dos países e sua relação com outros mecanismos de articulação de países que buscam maior participação no processo decisório internacional também não se definiram com nitidez até o momento. Trata-se de um grupo extremamente heterogêneo, que estabelece relações diferenciadas com as instituições predominantemente liberais de governança global. A China não é uma democracia liberal e a Rússia ainda tem instituições democráticas pouco enraizadas, os demais países BRICS são democracias bastante estáveis. Se levarmos em consideração os indicadores econômicos e militares, também observaremos diferenças muito significativas. Não obstante, podemos observar que nos últimos três anos o grupo tem adquirido maior relevância no debate político e econômico internacional, sendo incorporado ora ao discurso sobre o que se considera como a multipolarização do sistema internacional.

Os países BRICS favorecem a reprodução dos mecanismos de governança existentes no campo da segurança e têm apoiado as ideias de não proliferação, difusão de tecnologia e desarmamento que são fundamentos do regime no qual se focou este artigo, porém divergem quanto ao processo de reforma e fortalecimento do regime, sobre a ênfase dada a esses três fundamentos e sobre a crítica à classificação de países nucleares e não nucleares. Os países BRICS tendem a se opor às propostas advindas dos países ocidentais que implicam em maior intervencionismo em particular no que concerne a questões relativas aos direitos humanos, e essa postura pode ter implicações para sua influência sobre as normas quanto ao uso da força no sistema internacional. Desta forma a ameaça do uso da força ou o uso da força para garantir a aquiescência ao regime de não proliferação nuclear tende a ser um movimento que encontrará resistência entre os países BRICS. Neste sentido, a análise de seu lugar no debate sobre os mecanismos de governança global é crucial.

As posições e atitudes dos países BRICS, ou dos BRICS como grupo, no que tange ao regime de não proliferação nuclear indica que a opção preferencial desses países – “emergentes”, segundo algumas classificações recorrentes – tem sido impedir a emergência de novas formas de governança. São países, ou um grupo de países, que optam sistematicamente por apoiar as

normas e regras existentes, manifestando suas críticas nas margens do debate – seja quando salientam injustiças nas normas vigentes, seja quando buscam obstruir formas de intervenção que ameaçam seus percursos de emergência –, em particular quando interesses regionais ou direitos soberanos estão em jogo. Os BRICS, enfim, defendem o *status quo* em termos do conjunto dos mecanismos de governança que possibilitam e limitam o comportamento dos atores na esfera internacional, ao mesmo tempo em que buscam seu reposicionamento nas relações de poder que constituem tais mecanismos.

Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto. 2010. *Protocolo Adicional ao TNP: Duas Visões Contrastantes*. Blog “Diplomatizzando”, em 12 de abril de 2010. Disponível em: <<http://diplomatizzando.blogspot.com/2010/04/2082-protocolo-adicional-ao-tnp-duas.html>>. Acesso 27 de janeiro de 2012.
- ARMIJO, Leslie Elliott. 2007. The BRICs Countries as Analytical Category Mirage or Insight? *Asian Perspective*, Vol. 31, N.4, p.7-42.
- AVNEET, Tour. 2009. *United States-India Civilian Nuclear Agreement: a Fresh Perspective on Non-proliferation Regime. Selected Works*. Disponível em: <http://works.bepress.com/avneet_toor/1/>. Acesso em: 23 de jan 2011.
- BAJORIA, Jayshree e PAN, Esther. 2010. The US-India Nuclear Deal. *Council of Foreign Relations*. Disponível em: <<http://www.cfr.org/india/us-india-nuclear-deal/p9663#p7>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.
- BERGNER, Jonathan D. 2011. *Going nuclear: Does the NPT matter? Case studies in nuclear weapons decision-making*. Washington: Georgetown University.
- BRICS POLICY CENTER. *Biblioteca BPC*. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/Biblioteca>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.
- BRUNEAU, Richard. 2006. Engaging a nuclear India: Punishment, Reward, and the politics of non-proliferation. *Journal of Public and International Affairs*, Vol.17, 2006, p.27-46. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2006/2.pdf>>. Acesso em: 23 de jan 2011.
- CHINA'S National Defense. 2011. Disponível em: <http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7114675.htm>. Acesso em: 23 de jan 2011.
- CUSTERS, Peter. 2009. A Different Perspective on the US-India Nuclear Deal. *Monthly Review*, Vol. 61, N.4, set 2009. Disponível em: <http://monthlyreview.org/2009/09/01/a-different-perspective-on-the-u-s-india-nuclear-deal>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.
- DECLARAÇÃO DE SANYA – Reunião de Líderes do BRICS em Sanya, China, 14 de Abril de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-sanya-2013-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011>>. Acesso em 24 de janeiro de 2012.
- DVORKIN, Vladimir. 2009. Reducing Russia's reliance on Nuclear Weapons in Security Policies. In: HANSELL, CRISTINA; POTTER, WILLIAM. (Ed). *Engaging China and Russia on Nuclear Disarmament*. Monterey Institute of International Studies: James Martin Center for Nonproliferation Studies, p.89-102.
- FLEMES, Daniel. 2006. Brazil's nuclear policy from technological dependence to civil nuclear power. *GIGA*, n.23, jun 2006.

FLEMES, Daniel. 2009. Brazilian Foreign Policy in the Changing World Order. *South African Journal of International Affairs*, Vol.16, N.2, p.161-182.

HOU, Jianchao; TAN, Zhongfu; WANG, Jianhui; e XIE, Pinjie. 2011. Government Policy and Future Projection for Nuclear Power in China. *ASCE. Journal of Energy Engineering*, Vol.137, N.3, set 2011. Disponível em: <http://ascelibrary.org/eyo/resource/1/jleed9/v137/i3/p151_s1?isAuthorized=no>. Acesso em: 23 de jan 2011.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). 2009. *Africa Renounces Nukes: Treaty's Entry Into Force Makes Entire Southern Hemisphere Free of Nuclear Weapons*, 14 de agosto de 2009. Disponível em: <<http://www.iaea.org/newscenter/news/2009/africarenouces.html>>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). 2011. *Conclusion of Additional Protocols: Status as of 22 Dec 2011*. Disponível em: <http://www.iaea.org/OurWork/SV/Safeguards/documents/AP_status_list.pdf>. Acesso em 26 de janeiro de 2012.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY (IAEA). 2005. *Non-Proliferation of Nuclear Weapons & Energy Security. IAEA Safeguards Agreements and Additional Protocols*. Maio, 2005. Disponível em: <<http://www.iaea.org/Publications/Booklets/nuke.pdf>>. Acesso em 26 de janeiro de 2012.

JAFFRELOT, Christophe (ed). 2009. *The emerging states. The wellspring of the new world order*. New York: Columbia University Press.

KONO, Tsutomu. 2006. The Security Council's Role in addressing WMD Issues: Assessment and Outlook. SIDHU, Waheguru Pal Singh e THAKUR, Ramesh (eds.). *Arms Control After Iraq: Normative and Operational Challenges*. New York: United Nations University Press.

KOUDRIK, Igor; NIKITIN, Alexander. 2011. Second life: The questionable safety of life extensions for Russian nuclear power plants. *The Bulletin*, dez 2011. Disponível em: <<http://www.thebulletin.org/web-edition/op-eds/second-life-the-questionable-safety-of-life-extensions-russian-nuclear-power-plan>>. Acesso em: 18 de jan 2012.

KURAMOTO, Renato; APPOLONI, Carlos. 2002. Uma breve história da política nuclear brasileira. In: *Cad. Bras. Ens. Fís*, Vol.19, N.3, dez 2002, p.379-392.

LEWIS, Jeffrey. Chinese nuclear posture and force modernization. In: HANSELL, CRISTINA; POTTER, WILLIAM. (eds.) *Engaging China and Russia on Nuclear Disarmament*. Monterey Institute of International Studies: James Martin Center for Nonproliferation Studies, 2009. p.37-46.

LODGAARD, Sverre e MAERLI, Bremer (eds.). 2007. *Nuclear Proliferation and International Security*. Londres: Routledge.

MAHDY, Fared. 2009. Africa joins the nuclear-free club. *IPS*, out 2009. Disponível em: <<http://ipsnews.net/news.asp?idnews=48221>>. Acesso em: 18 de jan 2012.

MANNING, Robert; MONTAPERTO, Ronald; COCHAIRS, Brad. 2000. China, Nuclear Weapons, and Arms Control: A Preliminary Assessment. *Council on Foreign Relations*, 2000. Disponível em: <<http://www.taiwandocuments.org/cfr01.PDF>>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.

MINISTÉRIO DA DEFESA. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 23 de jan 2011.

- NIKISHENKOV, Oleg. 2011. Nuclear rethink urged. *The Moscow News*, março 2011. Disponível em: <<http://themoscownews.com/bizfeature/20110321/188510794.html>>. Acesso em: 18 de jan 2012.
- NUCLEAR Power in India. 2012. *World Nuclear Association*, jan 2012. Disponível em: <<http://world-nuclear.org/info/inf53.html>>. Acesso em 27 de janeiro de 2012.
- NUCLEAR Power in Russia. 2011. *World Nuclear Association*, dez 2011. Disponível em: <<http://www.world-nuclear.org/info/inf45.html>>. Acesso em: 18 de jan 2012.
- NUCLEAR Power in South Africa. 2011. *World Nuclear Association*, dez 2011. Disponível em: <<http://world-nuclear.org/info/inf88.html>>. Acesso em: 18 de jan 2012.
- NUCLEAR THREAT INITIATIVE (NTI). 2012. *Country Profiles: India*. Disponível em: <<http://www.nti.org/country-profiles/india/>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.
- O'NEILL, Jim. 2011. BRICs' Rapid Growth Tips the Global Balance. *The Telegraph*, 20 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.telegraph.co.uk/finance/financialcrisis/8902824/Jim-ONeill-BRICs-rapid-growth-tips-the-global-balance.html>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.
- O'NEILL, Jim. 2001. Building Better Global Economic BRICs. Global Economics Paper, N.66, novembro 2001. *Goldman Sachs*. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/our-thinking/brics/brics-reports-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.
- O'NEILL, Jim et al. 2005. How Solid Are the BRICs? Global Economic Papers, N.134, dezembro 2005. *Goldman Sachs*. Disponível em: <<http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/how-solid-doc.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.
- OPEN SOURCE CENTER. 2010. South Africa's Nuclear Nonproliferation Posture Remains Consistent. *FAS*, abril 2010. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/guide/rza/nuke/osc0410.pdf>>. Acesso em: 23 jan 2012.
- PARTHASARATHY, Gopaldaswami. 2006. Nuclear Disarmament, Nuclear Proliferation and WMD Proliferation: An Indian Perspective. In: SIDHU, Waheguru Pal Singh e THAKUR, Ramesh (eds.). *Arms Control After Iraq: Normative and Operational Challenges*. New York: United Nations University Press.
- PATTI, Carlo. 2010. Brazil and the Nuclear issues in the years of the Luiz Inacio Lula da Silva government (2003-2010). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.53, N.2, 2010, p.178-195.
- PETERS, Dipuo. 2011. *Opening remarks during the occasion of the 2nd Regional Conference on Energy and Nuclear Power in Africa*. Cidade do Cabo, África do Sul, 30-31 maio 2011. IAEA website. Disponível em: <<http://www.iaea.org/NuclearPower/Downloads/Infrastructure/meetings/2011-May-Africa/Speech-D.PetersMinistersEnergy-South-Africa.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2012.
- PRETORIUS, Joellen. 2008. Should civilian nuclear sales to India be allowed? *Center for International Political Studies*, N.6.
- REGEHR, Ernie. 2009. Africa as a Nuclear-weapon-free zone. *The Ploughshares Monitor*, Vol.30, N.3, outono 2009.
- RUSSIA'S nuclear fuel cycle. 2011. *World Nuclear Association*. Disponível em: <http://www.world-nuclear.org/info/inf45a_Russia_nuclear_fuel_cycle.html>. Acesso em: 18 de jan 2012.

SAALMAN, Lora. 2009. How Chinese Analysts view arms control, disarmament, and nuclear deterrence after the cold war. In: HANSELL, CRISTINA; POTTER, WILLIAM. (Ed). *Engaging China and Russia on Nuclear Disarmament*. Monterey Institute of International Studies: James Martin Center for Nonproliferation Studies, p.47-71.

SHEN, Dungli e ZHANG, Jiadong. 2006. China's Perspectives on WMD Proliferation, Arms Control, Disarmament and Related Threats from Non-state Actors. In: SIDHU, Waheguru Pal Singh e THAKUR, Ramesh (eds.). *Arms Control After Iraq: Normative and Operational Challenges*. New York: United Nations University Press.

SOKOV, Nikolai. 2009. The Evolving Role of Nuclear Weapons in Russia's Security Policy. In: HANSELL, CRISTINA; POTTER, WILLIAM. (Ed). *Engaging China and Russia on Nuclear Disarmament*. Monterey Institute of International Studies: James Martin Center for Nonproliferation Studies, p.73-88.

SOKOV, Nikolai. 2011. The new, 2010 Russian military doctrine: The Nuclear Angle. *CNS*, fev 2011. Disponível em: <http://cns.miis.edu/stories/100205_russian_nuclear_doctrine.htm>. Acesso em: 18 de jan 2011.

SPECTOR, Leonard S. 2009. The Future of the Nonproliferation Regime. In: LARSEN, Jeffrey e WIRTZ, James J. (eds.) *Arms Control and Cooperative Security*. Londres: Lynne Rienner.

STUENKEL, Oliver. 2011. Identity and the Concept of the West: the Case of Brazil and India. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.54, N.1, 2011, p.178-195.

STUENKEL, Oliver. 2010. Identidade, status e instituições internacionais: o caso do Brasil, da Índia e do tratado de não proliferação. *Contexto Internacional*, Vol.32, N.2, dez 2010, p.519-561.

TRENIN, Dmitri. 2005. Russia's Nuclear Policy in the 21st Century Environment. *IFRI*, outono 2005. Disponível em: <http://www.ifri.org/files/Securite_defense/prolif_12_Trenin.pdf>. Acesso em: 23 de jan 2011.

UNGERER, C. e HANSON, M. (eds.). 2001. *The Politics of Nuclear Non-Proliferation*. Sydney: Allen and Unwin.

UNITED NATIONS. Department of Peacekeeping Operations. <<http://www.un.org/en/peacekeeping/>>.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations. Chapter VII: Action with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>>. Acesso em 04 de fevereiro de 2012.

YUAN, Jing-dong. 2009. China and the Nuclear-free world. In: HANSELL, CRISTINA; POTTER, WILLIAM. (Ed). *Engaging China and Russia on Nuclear Disarmament*. Monterey Institute of International Studies: James Martin Center for Nonproliferation Studies, p.25-36.

YUDIN, Yury. 2009. *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Assessing the Existing Proposals*. Nova Iorque e Genebra: UNIDIR.

YUDIN, Yury. 2010. *Multilateralization of the Nuclear Fuel Cycle: Helping to Fulfill the NPT Grand Bargain*. Nova Iorque e Genebra: UNIDIR.

WEITZ, Richard. 2010. Global insights: Russia's new military doctrine reaffirms old values. *World Politics Review*, fev 2010. Disponível em: <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/5094/global-insights-russias-new-military-doctrine-reaffirms-old-values>>. Acesso em: 18 de jan 2011.

WILSON, Dominic e STUPNYTSKA, Anna. 2007. The N-11: More Than an Acronym. Global Economic Report, N.153. *Goldman Sachs*. Disponível em: <<http://www.chicagobooth.edu/alumni/clubs/pakistan/docs/next11dream-march%20'07-goldmansachs.pdf>>. Acesso em 20 de janeiro de 2012.

ZAGORSKI, Andrei. 2006. Russia's Perspective on the World Order and WMD Proliferation. In: SIDHU, Waheguru Pal Singh e THAKUR, Ramesh (eds.). *Arms Control After Iraq: Normative and Operational Challenges*. New York: United Nations University Press.

ZHANG, Baohui. 2011. US missile defense and China's nuclear posture: changing dynamics of an offense-defense arms race. *International Affairs*, Vol. 87, N.3, 2011, p.555-569.

ZHOU, Yun; RENGIFO, Christian; CHEN, Peipei; HINZE, Jonathan. 2011. Is China ready for nuclear expansion? *Energy Policy*, Vol.39, N.2, 2011, p.771-781.

Anexo I

Votação dos BRICS no Conselho de Segurança – QUESTÃO NUCLEAR – (1991 – 2012)

1991					
Resolução	Breve Descrição	URSS	Índia	China	Votação do Conselho
S/RES/687 (1991)	Sobre a tensão na fronteira entre o Iraque e o Kuwait	Sim	Sim	Sim	12 votos “sim” contra 1 voto “não” de Cuba e 2 abstenções (Equador, Iêmen)
S/RES/699 (1991)	Destruição, remoção ou inutilização de armas no Iraque	Sim	Sim	Sim	Todos os membros votaram “sim”
S/RES/707 (1991)	Violação iraquiana da resolução 687 (1991) Conselho de Segurança com relação à inspeção de capacidades de armas biológicas, químicas e nucleares	Sim	Sim	Sim	Todos os membros votaram “sim”
S/RES/715 (1991)	Planos de monitoramento e verificação do cumprimento do Iraque com as partes pertinentes da secção C da Resolução n. 687 (1991)	Sim	Sim	Sim	Todos os membros votaram “sim”

1992					
Não foram observadas resoluções relativas à questão nuclear.					

1993					
Resolução	Breve Descrição	Brasil	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/825 (1993)	Sobre a decisão da Coreia do Norte de se retirar do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares	Sim	Sim	Abstenção	13 países votaram “sim”. 2 países se abstiveram (China e Paquistão)

1994					
Não foram observadas resoluções relativas à questão nuclear.					

1995					
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho	
S/RES/984 (1995)	Sobre as garantias de segurança contra o uso de armas nucleares sobre países sem armas nucleares que fazem parte do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares	Sim	Sim	Todos votaram “sim”.	

1996				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1051 (1996)	Sobre mecanismo de monitoramento das importações e exportações iraquianas	Sim	Sim	Todos votaram "sim".
S/RES/1060 (1996)	Sobre a recusa iraquiana em permitir o acesso de equipes de inspeção a lugares designados pela Comissão Especial (UNSCOM)	Sim	Sim	Todos votaram "sim".

1997				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1115 (1997)	Sobre a recusa do Iraque em permitir o acesso a lugares designados pela Comissão Especial	Sim	Sim	Todos votaram "sim".
S/RES/1137 (1997)	Medidas contra o Iraque em virtude da decisão iraquiana de impor condições à cooperação com a Comissão Especial	Sim	Sim	Todos votaram "sim".

1998					
Resolução	Breve Descrição	Brasil	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1154 (1998)	Relativa à aprovação do memorando de entendimento de 23 de fevereiro de 1998 quanto ao cumprimento pelo Iraque das suas obrigações nos termos da Resolução 687 (1991) e outras resoluções relevantes	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "Sim"
S/RES/1172 (1998)	Sobre os testes nucleares realizados pela Índia em 11 e 13 de Maio de 1998 e pelo Paquistão, em 28 e 30 maio de 1998	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "Sim"
S/RES/1194 (1998)	Sobre a decisão do Iraque para suspender a cooperação com a Comissão Especial e da AIEA	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "Sim"
S/RES/1205 (1998)	Sobre a decisão do Iraque de cessar a cooperação com a Comissão Especial das Nações Unidas e da AIEA	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "Sim"
S/RES/1284 (1999)	Sobre a criação da comissão de Observação, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC)	Sim	Abstenção	Abstenção	11 votos Sim, 4 abstenções: China, França, Malásia e Rússia – Aprovada

1999					
Não foram observadas resoluções relativas à questão nuclear.					

2000					
Não foram observadas resoluções relativas à questão nuclear.					

2001				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1373 (2001)	Sobre as ameaças à paz e segurança internacional causada por atos de terrorismo	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2002				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1441 (2002)	Sobre a decisão de instituir um regime de inspeção reforçado para garantir o cumprimento do Iraque de suas obrigações de desarmamento	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2003				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1456 (2003)	Sobre a luta contra o terrorismo	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1483 (2003)	Sobre o levantamento de sanções econômicas impostas ao Iraque pela resolução 661 (1990)	Sim	Sim	14 votos Sim, 1 Não da República Árabe da Síria – Aprovada

2004					
Resolução	Breve Descrição	Brasil	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1540 (2004)	Sobre a não proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1566 (2004)	Sobre a cooperação internacional contra o terrorismo	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2005					
Resolução	Breve Descrição	Brasil	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1617 (2005)	Sobre a cooperação internacional no combate ao terrorismo	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1624 (2005)	Sobre as ameaças à paz e à segurança internacionais	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2006				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1673 (2006)	Sobre a extensão do mandato do Comitê do Conselho de Segurança segundo a resolução 1540 (2004)	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1695 (2006)	Sobre o disparo de mísseis balísticos pela República Democrática da Coreia	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1696 (2006)	Sobre a suspensão, pelo Irã, de todas as atividades nucleares, inclusive pesquisa e desenvolvimento	Sim	Sim	14 votos Sim, 1 Voto Não (Qatar)

continua...

continuação

2006				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1718 (2006)	Sobre a imposição de medidas restritivas sobre República Democrática da Coreia	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1737 (2006)	Sobre medidas contra a República Islâmica do Irã em conexão com suas atividades de enriquecimento de urânio, inclusive pesquisa e desenvolvimento	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2007					
Resolução	Breve descrição	Rússia	China	África do Sul	Votação no Conselho
S/RES/1747 (2007)	Sobre o avanço das medidas contra o Irã no que concerne a suas atividades nucleares	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1762 (2007)	Sobre o término dos mandatos da Comissão de Verificação e Inspeção e do Escritório de Verificação Nuclear no Iraque (IAEA)	Abstenção	Sim	Sim	14 votos sim, 1 abstenção (Rússia)

2008					
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	África do Sul	Votação no Conselho
S/RES/1803 (2008)	Sobre a extensão de medidas contra o Irã em conexão com o seu desenvolvimento de tecnologias nucleares para armamentos e mísseis	Sim	Sim	Sim	14 países votaram sim e 1 se absteve (Indonésia)
S/RES/1810 (2008)	Sobre a não-proliferação de armas de destruição em massa e a extensão do mandato do Comitê Conselho de Segurança estabelecido conforme a resolução 1540 (2004) sobre a não-proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1835 (2008)	Sobre as obrigações do Irã em cumprir com as resoluções do Conselho de Segurança e compreender os requerimentos do quadro de governantes da IAEA	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2009				
Resolução	Breve Descrição	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1874 (2009)	Sobre medidas contra a República Democrática da Coreia por testes de armas nucleares	Sim	Sim	Todos votaram Sim
S/RES/1887 (2009)	Sobre não-proliferação e desarmamento nuclear	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2010					
Resolução	Breve Descrição	Brasil	Rússia	China	Votação do Conselho
S/RES/1928 (2010)	Sobre a extensão do Painel de especialistas na República Democrática da Coreia	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "sim"
S/RES/1929 (2010)	Sobre as medidas contra o Irã em conexão às suas atividades de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias nucleares	Não	Sim	Sim	12 votos Sim, 2 votos Não (Brasil, Turquia) e 1 abstenção (Líbano)
S/RES/1957 (2010)	Sobre o término das medidas sobre armas de destruição em massa, mísseis impostas pelas resoluções 678 (1991) e 707 (1991) no Iraque	Sim	Sim	Sim	Todos votaram Sim

2011							
Resolução	Breve descrição	Brasil	Rússia	Índia	China	África do Sul	Votação no Conselho
S/RES/1977 (2011)	Sobre a não-proliferação de armas de destruição em massa e sobre o aumento do mandato do Comitê do CS sobre a questão até 25 abr 2021.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "sim".
S/RES/1984 (2011)	Sobre extensão do mandato do Painel de Especialistas estabelecido pela resolução 1929 (2009) até 09 jun 2012.	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	14 votaram a favor e 1 se absteve (Líbano)
S/RES/1985 (2011)	Sobre a renovação do mandato do Painel de Especialistas da ONU estabelecido pela resolução 1874 (2009) até 12 jun 2012. (sobre Península Coreana)	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Todos votaram "sim".

2012							
Não foram observadas resoluções relativas à questão nuclear.							

Tabela elaborada pelo Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral do BRICS Policy Center, IRI/PUC-Rio.

Fonte: *United Nations Bibliographic Information System* (<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&menu=search&submenu=power#focus>)

Cidades-BRICS e o fenômeno urbano global

BRICS-Cities and the global urban phenomenon

Pedro Claudio Cunha Bocayuva*
Sérgio Veloso dos Santos Júnior**

Resumo

Nas últimas décadas, os países e cidades dos BRICS têm se constituído cada vez mais como protagonistas no processo da globalização. Desde a realização de megaeventos esportivos, que transformam os BRICS em territórios atraentes para investimentos, até a constituição de centros de qualificação profissional e inovação tecnológica, as cidades dos BRICS vêm crescentemente aproximando-se de posições centrais no cenário global. Esse artigo tem como objetivo abordar a importância das cidades dos países BRICS a partir de uma categoria analítica única, que denominamos *cidades-BRICS*.

Palavras-chave: BRICS, globalização, megacidades, cidades-globais, cidades-BRICS

Abstract

In the last decades, the countries and cities comprising the BRICS are becoming protagonists of globalization. From the realization of mega events, transforming the BRICS in attractive territories for investments, to the constitution of centres for professional qualification and technological innovation, the cities of BRICS are increasingly approaching more central position in the global scenario. The objective of this paper is to approach the importance of the cities of BRICS through a single analytical category, the *BRIC-cities*.

Keywords: BRICS, globalization, megacities, global-cities, BRICS-cities

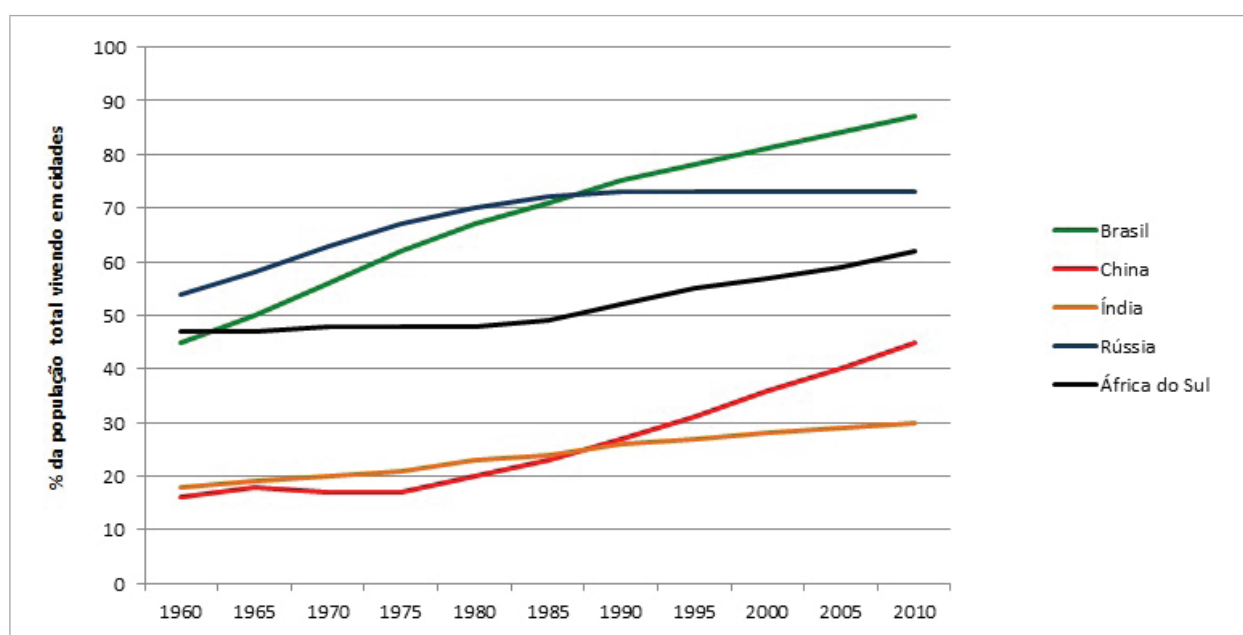
* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Puc-Rio e coordenador do núcleo de pesquisa em desenvolvimento urbano e sustentabilidade no BRICS Policy Center. E-mail: cunca@uol.com.br

** Doutorando em relações internacionais no Instituto de Relações Internacionais da Puc-Rio e pesquisador do núcleo de pesquisa em desenvolvimento urbano e sustentabilidade no BRICS Policy Center. E-mail: serg.vsjr@gmail.com

Introdução

No século XXI, presenciamos o aprofundamento da revolução urbana. Como demonstra o (figura 1) uma percentagem cada vez maior da população global vive e crescentemente viverá em cidades. No centro desse cenário estão Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, os BRICS. No que concernem esses cinco países, o fenômeno da intensificação econômica e social da cidade, da produção do espaço urbano pelo capital e pelo Estado, constitui-se como uma base sólida para o desenvolvimento socioeconômico que sustenta o crescente protagonismo que eles vêm desempenhando na atual conjuntura política e econômica internacional.

Figura 1 – Urbanização 1960-2010



Fonte: World Bank Databank (data.worldbank.org)

Essa rápida e extensa urbanização é síntese de um longo processo de desenvolvimento desigual centrado na concentração de capital em centros urbanos e, conseqüentemente, no êxodo rural. O resultado foi a formação de macrorregiões urbanizadas, de regiões metropolitanas e cidades-regiões, de redes de cidades médias e pequenas e a constituição de dezenas de *megacidades* na China e na Índia.

Além disso, tais processos convergiram para a formação de zonas e regiões urbanas integradas à redes de mercadoria, serviços, capitais e informações, essenciais para a manutenção da globalização, ou, em outras palavras, do capitalismo global. Pois, ainda que os territórios rurais e florestais sejam de extrema importância para a expansão das fronteiras do capital pelo globo, devido, entre outros fatores, às suas potencialidades na oferta de commodities, é nas cidades que a globalização se fundamenta. É nos territórios urbanos, nas redes de cidades, nas *megacidades* e *cidades-globais* que o capitalismo global encontra o conjunto de elementos necessários para seu gerenciamento (SASSEN, 2010; SOJA, 1993). A formação de redes de cidades integradas às dinâmicas capitalistas é, portanto, aspecto fundamental para a manutenção da globalização.

Nas últimas décadas, os países e cidades que compõem os BRICS têm se integrado e se constituído cada vez mais como protagonistas nos grandes movimentos que sustentam a globalização. Desde a realização de megaeventos esportivos, que transformam os BRICS em territórios atraentes para investimentos de todo o globo, até a constituição de centros de qualificação profissional e inovação tecnológica, que os situam como atores relevantes na produção e inovação tecnológica global, as cidades dos BRICS vêm crescentemente aproximando-se de posições centrais no cenário global.

Observar a forma como os BRICS se inserem na globalização remete, portanto, a uma identificação das características e funções dos processos de desenvolvimento sócio-espacial do tecido urbano. Assim, esse artigo, que se divide em seis seções, tem como objetivo argumentar que é possível abordar as cidades dos países BRICS a partir de uma categoria analítica única, que denominamos *cidades-BRICS*. Como argumentaremos adiante, há um conjunto de agendas e características comuns às principais *cidades-BRICS* que nos permite agrupá-las em uma única categoria analítica.

Para tal, antes de abordarmos diretamente a ideia de *cidades-BRICS*, analisaremos, na primeira seção, a relação que se estabelece entre cidades e Estados no âmbito da globalização, para, na segunda seção, aprofundar a compreensão acerca da função que as cidades desempenham na realização. Na terceira seção, apresentaremos as noções de *megacidade* e *cidade-global* a fim de, na quarta seção, apresentar, finalmente, a noção de *cidades-BRICS* como *megacidades* com atributos de *cidades-globais*. A combinação de características de *megacidades* com atributos de *cidades-globais*, em uma conjuntura econômica e política marcada pela transformação no rol dos principais atores que disputam e sustentam o cenário econômico e político global, confere às *cidades-BRICS* uma capacidade fundamental: situarem-se como vetores decisivos para a consolidação de novos protagonismos exercidos na globalização.

O objetivo da seção cinco é analisar até que ponto cidades como Shanghai e Rio de Janeiro podem ser analisadas a partir da categoria de *cidades-BRICS*. Nas considerações finais, sexta e última seção do artigo, argumentaremos que, para além de constituírem-se como pilares fundamentais para a sustentação do capitalismo global, as *cidades-BRICS* são arenas para que os próprios BRICS consolidem-se como um bloco e não somente como um conjunto de atores que caminham para maior protagonismo e centralidade no cenário internacional.

1. Estados, cidades e novas escalas hierárquicas

O amplo processo que hoje entendemos como globalização diz respeito a fenômenos de hiper mobilidade, tanto física quanto virtual, que sustentam fluxos de mercadoria, serviços, pessoas e dinheiro por todo o globo (HARVEY, 2005a; 2008; SASSEN, 2010). O padrão que organiza e centraliza as dinâmicas políticas e econômicas que possibilitam esse processo encontra-se, segundo David Harvey (2004; 2008), enraizado nas políticas liberalizantes constituídas no âmbito do Consenso de Washington, na década de 80 do século XX. Consequências dessas políticas foram, entre outras, o desmantelamento de medidas de bem-estar social de cunho *keynesiano*, que limitavam e regulavam a mobilidade do capital, e a abertura de setores públicos às dinâmicas do mercado internacional.

A propagação das dinâmicas e políticas liberais por todo o globo e, conseqüentemente, da globalização, enseja diversos tipos de interpretações e análises acerca de como o território e o Estado são impactados por esse processo. Segundo Jan Aart Scholte (2002; 2005), as características definidoras da globalização seriam a *obsolescência do território*, consequência do fato de o globo ter se tornado uma escala espacial única e acima de todas as outras, fato esse que sustenta o caráter supra-territorial da globalização, e o *eclipse do Estado* como centro de autoridade soberana sobre o território.

Tal interpretação desacredita a agência de atores que se articulam e organizam com base no território e a autoridade formal do Estado, pois entende que a hipermobilidade de fluxos que cruzam o planeta possibilita que obstáculos e restrições próprias do território ou da atuação estatal sejam facilmente ultrapassados. A partir dessa perspectiva, atores nacionais, regionais ou locais só seriam capazes de exercer algum tipo de agência se conseguissem se articular na escala global.

Em contraste, Saskia Sassen (2001; 2008; 2010) propõe que o processo da globalização seja abordado pela perspectiva das escalas locais. Ou seja, o espaço, o lugar, o território e a cidade seriam elementos cruciais para a compreensão da globalização como um fenômeno que instaura uma *nova geografia* e uma *nova escala hierárquica*. Segundo Sassen,

Estudar o global acarreta um foco não apenas naquilo que é explicitamente global em escala, mas também em práticas e condições de escala local que são articuladas com a dinâmica global. (SASSEN, 2010, p. 20)

Assim, em contraste com posições analíticas que afirmam que tanto o território quanto o Estado são eclipsados pela globalização, o principal desafio da perspectiva analítica elaborada por Saskia Sassen é “recuperar a multiplicidade de presenças nessa paisagem” (SASSEN, 2010, p. 91), buscando, assim, compreender que novas formas de articulações de poder e escalas hierárquicas emergem dessa *nova geografia*.

É inegável, todavia, que o advento da globalização significou mudanças profundas na forma como os Estados exercem poder sobre o território e na forma como as relações e dinâmicas sociais acontecem nas escalas locais e regionais. No contexto da globalização, o conjunto de políticas neoliberal, que padroniza as dinâmicas capitalistas, impõe novas pressões ao espaço e poder nacional, forçando o Estado a se reinventar. A autoridade formal, exclusiva e soberana dos Estados sobre o território nacional é trincada, o que gera um novo conjunto de desafios para a manutenção das atribuições estatais tradicionais de contenção de processos sociais, planejamento e gestão.

Ainda segundo a proposição de Sassen (2010), essa perda do poder nacional pressiona para que políticas públicas nacionais sejam conduzidas e centradas no nível regional ou municipal. Mesmo que tenham o seu poder soberano colocado em xeque, em função de políticas liberais que visam diminuir barreiras para o fluxo global de capital, os Estados encontram nas cidades e nas redes de cidades espaços estratégicos para o exercício de seu poder efetivo através de investimentos e políticas públicas.

Por esse ponto de vista, portanto, a relação entre o global e o território, ou seja, entre a escala global e local, não implica, como argumenta Scholte (2002; 2005), a *obsolescência do território* ou o *eclipse da autoridade estatal*. Pelo contrário, a globalização, ao trincar a autoridade

formal do Estado, forçando-o a reinventar-se, faz com que as escalas local, regional e subnacional emerjam como espaços nos quais o Estado pode reestabelecer, de certa forma, suas atribuições e poderes tradicionais de contenção e planejamento social. Na *nova geografia* (SASSEN, 2010) da globalização, a relação entre os poderes nacional, regional e municipal acontece sobre uma nova escala hierárquica, que situa as cidades e redes de cidades, como um lugar mais concreto para o exercício e aplicação de políticas públicas.

Nesse novo contexto, para que os Estados possam afirmar suas atribuições tradicionais a partir de políticas públicas aplicadas nas cidades, faz-se necessária certa articulação de interesses e demandas entre as instâncias de poder nacional, regional e municipal. Dessa forma, as transformações sociais e políticas que sustentam o processo da globalização, ainda que não signifiquem o eclipse do território ou do Estado, instauram um cenário no qual as relações entre centros de autoridade globais, nacionais, regionais e municipais se dão em um patamar de complexidade mais elevado, demandando maior esforço de articulação e negociação e estratégias compartilhadas.

2. A importância das cidades na realização da globalização

Ao mesmo tempo em que a relação entre cidade e Estado é central para a necessidade estatal de reinventar suas atribuições e poderes tradicionais, as cidades veem nessa relação uma possibilidade de realizar suas aspirações de potencializar sua capacidade de produção e de atração e acúmulo de capital. Ao estabelecer um cenário de articulação de interesses, planejamentos e estratégias com o Estado, as cidades passam a receber investimentos estatais que visam a melhoria de suas infraestruturas, possibilitando o melhoramento da qualidade de vida de seus cidadãos ao mesmo tempo em que tornam seus territórios urbanos mais atrativos para receber fluxos de capital privado de outras partes do globo.

Ao se afirmarem como espaços concretos para o exercício de políticas públicas (SASSEN, 2008; 2010), os territórios urbanos retomam sua posição central na consolidação de processos sociais, políticos e econômicos, assumindo novas funções e importância fundamentais para o processo de expansão do capitalismo global. Nessa seção apontaremos três razões para situarmos os territórios urbanos como elementos fundamentais para a realização da globalização.

Em primeiro lugar, ao longo do processo de expansão do capitalismo por todo o globo, os territórios urbanos progressivamente substituíram as fábricas como espaço concreto para produção. Segundo Henri Lefebvre (1976), processos de desenvolvimento e crescimento urbano constituem-se como metáforas da espacialização da modernidade e do planejamento estratégico da vida cotidiana urbana, cujos objetivos seriam o êxito das relações voltadas para a produção. O capitalismo teria sua sobrevivência assegurada pelo estabelecimento de espacialidades cada vez mais instrumentais e especializadas. Nesse contexto, as cidades seriam, então, aglomerações especializadas de concentração de capital, tanto fixo quanto móvel, assim como espaços de reserva da mão-de-obra necessária para a consolidação de um cenário produtivo, tanto de manufaturas quanto de prestação de serviços.

A *revolução urbana*, como definida por Lefebvre (1970), denota um conjunto de transformações que atravessam toda a sociedade contemporânea e promovem um deslocamento

de uma configuração sociogeográfica, na qual predominam as questões de crescimento econômico a partir de processos de industrialização, para outra, marcada pela centralidade da vida cotidiana na cidade na definição de processos de desenvolvimento econômico. Segundo David Harvey (1973), ao comentar e criticar a argumentação de Lefebvre (1970), a industrialização, que um dia foi produtora do urbanismo, é, no atual contexto de expansão do capitalismo global, produzida por ele.

De forma complementar ao argumento de Lefebvre de que o capitalismo assegura sua sobrevivência por meio de espaços instrumentalizados e especializados, David Harvey (2005a) sustenta que o capitalismo mantém-se vivo, também, por meio da construção de infraestruturas sociais e físicas que visam potencializar e dar continuidade a circulação do capital no espaço. A continuidade da circulação de capital, por sua vez, sustenta-se na expansão da capacidade de escoamento e absorção de mercadorias, ou seja, no tamanho e potencial dos mercados consumidores, o que nos conduz a segunda razão para a importância fundamental das cidades para a globalização.

Os territórios urbanos, ao serem espaços que, de maneira geral, concentram investimentos e pessoas com certo poder aquisitivo, apresentam-se como importantes mercados para a absorção e circulação da produção global. Dentro do padrão liberal que regula a globalização (HARVEY, 2008), há certa hegemonia de uma lógica operacional que situa como essencial a capacidade competitiva dos territórios dentro da divisão internacional do trabalho. Nesse cenário, as cidades podem, portanto, buscar melhorar sua posição através de investimentos na instrumentalidade e especialização de seu território para potencializar sua capacidade produtiva, mas também podem buscar aumento de competitividade através de investimentos que potencializem sua capacidade de consumo (HARVEY, 2005b).

O ponto central seria, portanto, atrair investimentos que possibilitassem o aumento do consumo de massa. Assim, tanto para potencializar sua capacidade produtiva, quanto alcance de seu mercado interno de consumo de massa, as cidades tem de se mostrar como lugares inovadores, estimulantes, criativos e seguros para viver ou visitar, para diversão ou consumo. A reconstrução de regiões urbanas degradadas e esquecidas, a inovação cultural e a melhoria das infraestruturas urbanas de mobilidade e de moradia passam a ser, então, objetivos estratégicos fundamentais para a participação das cidades na globalização.

Há, ainda, uma terceira razão para situarmos as cidades e os territórios urbanos como espaços fundamentais para a realização da globalização. Além de seus atributos como território produtivo, que possibilita processos de produção e oferta de serviços, e de sua capacidade de acumulação, escoamento e circulação de mercadorias e serviços, as cidades e territórios urbanos podem se destacar pelo papel distinto que ocupam como ponto de controle e gerenciamento das dinâmicas capitalistas (SASSEN, 2010; SOJA, 1993). Segundo Edward Soja (1993),

As cidades são aglomerações nodais especializadas, construídas em torno da instrumental 'disponibilidade de presença' do poder social. Elas são centros de controle, cidades concebidas para proteger e dominar, através do que Foucault denominou de 'pequenas táticas do habitat', mediante uma geografia sutil de recintos fechados, confinamento, vigilância, compartimentalização, disciplina social e diferenciação espacial. (SOJA, 1993, p. 186)

Ao constituírem-se como espaços concentradores das estruturas de gerenciamento, acarretando num agrupamento de profissionais qualificados, que desempenham as funções de chefia e controle das corporações, instituições, organizações e empresas centrais para a globalização, as cidades passam, também, a concentrar dispositivos de controle e disciplina. Assim, tornam-se espaços de armazenamento de recursos administrativos em torno dos quais a globalização se constrói.

Devido aos processos de crescimento e desenvolvimento urbano, os territórios urbanos se tornaram espaços onde grandes tendências macrossociais se materializam, onde há grande acúmulo de pessoas e capital, seja fixo ou móvel, onde as instituições de governo se concentram e as instâncias gerenciais de grandes empresas globais também se fazem presente. Por essas razões, as cidades, de maneira geral, constituem-se como espaços nos quais a globalização encontra possibilidade de se realizar ao mesmo tempo em que os Estados encontram margem de manobra para reinventar suas atribuições e poderes tradicionais.

3. Megacidades e Cidades-Globais

Nas seções anteriores buscamos demonstrar que possibilidades e potencialidades as cidades e os territórios urbanos oferecem para a realização da globalização. A partir desse ponto do texto nos voltamos para a análise de como os BRICS e suas cidades se inserem na globalização. Entendemos que é possível, devido ao conjunto de características e fenômenos semelhantes que atravessam a maioria das principais cidades dos países BRICS, analisar a forma como as cidades dos países BRICS se inserem na globalização por meio de uma categoria analítica única, que denominamos *cidades-BRICS*.

Para construirmos nosso argumento é importante, antes, situar as *cidades-BRICS* em relação a outras categorias analíticas que nos permite abordar e analisar processos de desenvolvimento urbano, como *megacidades* (UN HABITAT, 2008; BUGLIARELLO, 1999; VAN DER PLOEG e POELHEKKE, 2008) e *cidades-globais* (HALL, 1984; SASSEN, 2001). O ponto que buscaremos defender é que as *cidades-BRICS* aproximam-se da noção de *megacidade*, mas que vêm crescentemente assumindo funções de *cidades-globais*.

O intenso e rápido crescimento urbano nos países em desenvolvimento, em especial nos BRICS, implicara o aparecimento de várias *megacidades* em diversas regiões do globo. Segundo definição oficial das Nações Unidas (UN HABITAT, 2008), *megacidade* é determinada em termos populacionais, referindo-se a centros urbanos de alta densidade demográfica cuja população ultrapassa os 10 milhões de habitantes¹. No entanto, essa definição é claramente arbitrária, já que diversas cidades que apresentam características de *megacidades*, como Johannesburgo, por exemplo, não poderiam ser categorizadas como tal. Por essa razão, alguns autores, como Bugliarello (1999) e Van Der Ploeg e Poelhekke (2008), entendem ser mais apropriado definir *megacidades* a partir do conjunto de características e fenômenos comuns a elas.

1 Dentre as 19 cidades no mundo que se enquadram nesta categoria, oito estão localizadas nos países BRICS. São elas: São Paulo (18,845), Mumbai (19,978), Délhi (15,926), Shanghai (14,987), Kolkata (14,787), Rio de Janeiro (11,748), Pequim (11,106) e Moscou (10,452).

Segundo Bugliarello (1999), *megacidade* é um fenômeno primariamente de países em desenvolvimento, que remete a processos de precarização e concentração e crescimento demográfico exacerbado em territórios urbanos de desenvolvimento espontâneo e não planejado. Devido a essas características, *megacidades* seriam aglomerados urbanos ávidos por investimentos, internos ou externos, que propiciassem e melhorassem suas condições de infraestruturas urbanas e criassem postos de trabalho que pudessem assimilar sua população, possibilitando a redução da pobreza e mobilidade social.

Por sua vez, ainda que indiquem que as altas taxas de crescimento demográfico seja uma característica importante para a definição de *megacidade*, Van Der Ploeg e Polhekke (2008) entendem que essa variável é somente uma das que definem uma *megacidade*. Segundo os autores, as altas taxas de crescimento populacional nas *megacidades* são decorrência do processo da globalização que pressionam por movimentos migratórios em larga escala em direção a centros urbanos. Sendo assim, a inserção na globalização é uma variável fundamental para a definição do termo. *Megacidades* seriam, portanto, grandes aglomerações urbanas impactadas frontalmente pela expansão das dinâmicas que sustentam a globalização.

A relação entre globalização e *megacidades* desvenda outras importantes variáveis. *Megacidades*, por caracterizarem-se como aglomerados populacionais e apresentarem diversos pontos de precariedade, constituem-se como oportunidades para o crescimento dos mercados internos de seus países e como reservas de pessoas ávidas por trabalho e melhores condições de vida. Ou seja, *megacidades* apresentam-se como territórios urbanos com grande potencialidade tanto para produzir, quanto para consumir, constituindo-se como oportunidades de negócios e investimentos para investidores tanto de países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Nas *megacidades*, portanto, precariedades tornam-se sinônimos de oportunidades de investimentos.

Além disso, na *megacidade* existe um conjunto de modos de produção e práticas sociais que definem usos e relações do espaço marcadas pela diversidade. Isso significa que inúmeras agendas, processos e ritmos acompanham as formas sociais na sua relação com a diversidade de contextos ligados ao processo de acumulação capitalista, bem como às resiliências dos modos de vida inscritos nas práticas cotidianas da grande maioria da população. Simultaneidades, complexidades e diversidades fazem parte de um tecido urbano difuso constituído em uma paisagem que é um grande mosaico de formas sociais e de contextos que combinam o capitalismo avançado e globalizado, com precariedades e necessidades imediatas de melhoria na infraestrutura e na qualidade de vida de boa parte de sua população.

Por sua vez, *ciudades-globais* são, segundo Peter Hall (1984), centros de poder político e de organização governamental, assim como centros internacionais de comércio, funcionando como entrepostos para seus países e, às vezes, para países vizinhos. Por essa perspectiva, *ciudades-globais* caracterizam-se como centros de atividade profissional avançada, de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos, de acúmulo e difusão de informação e de consumo.

Na mesma linha de raciocínio, Saskia Sassen define cidade-global como

cities for servicing and financing of international trade, investment, and headquarters operations – wherever these might be located. That is to say, the multiplicity of specialized activities in global cities are crucial in the valorization, indeed overvalorization, of leading

sectors of capital today. And in this sense they are strategic production sites for today's leading economic sectors. (SASSEN, 2001, p. 87)

Por ambas definições, *cidade-global* pode ser entendida como uma categoria analítica apropriada para a análise de territórios urbanos que concentram a maior parte dos centros de autoridade e gerenciamento que, por sua vez, organizam e oferecem ao resto do globo certa racionalidade de controle e disciplina. Essas cidades são pontos de sustentação intelectual do poder disciplinador que mantém a lógica e as dinâmicas de produção capitalista em pé.

Se traçarmos um paralelo entre ambas as definições de *cidade-global* acima com as análises de Stephen Gill (2000) acerca da constituição do capitalismo global, é possível argumentar que essas cidades concentram os centros operacionais do *novo constitucionalismo disciplinar neoliberal* (GILL, 2000). São em *cidades-globais* como Londres, Nova Iorque ou Paris, que paradigmas liberais de governança, que desafiam as atribuições e poderes tradicionais dos Estados nacionais, são cunhados e traduzidos para outras regiões do mundo.

Cidades-globais são, portanto, espaços concretos onde são elaboradas e concretizadas políticas que constroem e expandem a lógica de mercado liberal. Tais políticas, que emergem da separação artificial entre política e economia, entre Estado e Sociedade Civil, acarretam na derrota de medidas que visam regular os fluxos de capital global. A consequência direta dessas medidas para as próprias *cidades-globais* – refletindo também na forma como as *megacidades* procuram se articular frente os imperativos da globalização – é a transformação do espaço urbano em um território altamente produtivo, que, nos termos de Lefebvre (1976), viria a substituir a fábrica como centro de produção.

Exemplo de *cidade-global*, Nova Iorque foi um importante laboratório para os processos sociais e políticos, ocorridos ao longo das últimas décadas do século XX, que modificaram as bases das políticas de classe, das formas de acumulação e redefiniram a função do Estado. Por meio de políticas do chamado *city-marketing* e de processo de tolerância zero, essa cidade tornou-se espaço concreto para redefinir estratégias que a transformassem em um território funcional para o novo ciclo de acumulação capitalista. O controle social da população, a utilização da máquina do Estado e a construção de um conjunto de elementos imagéticos, se traduziu na experiência de glamourização e centralidade do espaço urbano como objeto passível de absorção e alongamento do investimento.

Se Nova Iorque indicou um caminho para uma gestão urbana que convertia a cidade em um território produtivo e articulado com as demandas da globalização, foi, todavia, com a experiência de Barcelona para a realização dos jogos olímpicos que se concretizou uma operação complexa de articulação de interesses, de políticas públicas e de constituição do mercado que tornaram o espaço urbano território de articulação entre o nacional e o global para fins produtivos (BORJA e CASTELLS, 2004). As experiências de Barcelona expandiram a agenda da cidade como território produtivo traduzindo-a como um objetivo para *megacidades* de países em desenvolvimento. Tais experiências foram absorvidas, sintetizadas e redefinidas de maneira contraditória para as periferias em agendas ligadas a segurança pública, a urbanização e saneamento e construção de espaços e infraestruturas para a classe média e o capital, de forma a adequar o território dessas cidades às demandas por maior terreno para produção e maior mercados para absorção de mercadorias e serviços.

Megacidades e cidades-globais surgem, então, como categorias que se complementam como instrumentos de análise centrais para a compreensão da forma como o processo de expansão do capitalismo global se relaciona com a maneira como as cidades são geridas e transformadas. Apresentada como uma categoria que remete tanto a *megacidades* quanto a *cidades-globais*, a noção de *cidade-BRICS* busca expressar a forma específica como os BRICS se inserem na agenda da transformação produtiva da globalização e seu poder de transformá-la a partir da maneira como seus territórios urbanos são articulados.

4. Cidades-BRICS

O centro de nosso argumento é que as *cidades-BRICS* são *megacidades* com atributos de *cidades-globais* e, devido a essa combinação, situam-se como vetores decisivos para a consolidação de novos protagonismos exercidos na globalização.

Cidades como Rio de Janeiro, Johannesburgo, Nova Délhi, Shanghai ou Moscou não se encaixam exclusivamente em uma ou outra das definições acima de *megacidade* ou *cidade-global*. Não são centros gerenciais consolidados das dinâmicas e relações capitalistas globais, assim como não são territórios urbanos simplesmente adequados aos imperativos e demandas de produção e consumo capitalista. A noção de *cidades-BRICS* busca exprimir a existência de certa personalidade própria na forma como elas inserem a si mesmo e seus países na globalização.

Se buscarmos analisar as definições de *megacidade* e *cidade-global* a partir das três razões para a importância das cidades na globalização, percebemos que a categoria de *megacidades* se encaixa perfeitamente nas duas primeiras razões apontadas na segunda seção desse artigo. *Megacidades* seriam territórios urbanos com alto potencial produtivo e de consumo. Para concretizar esse potencial, elas se inserem de forma periférica na globalização, adequando seu território para a instalação de estruturas que possibilitam que fluxos globais de capital passem pelo seu território, aumentando sua capacidade competitiva. Já *cidades-globais* se encaixariam na terceira razão. Ao constituírem-se como centros gerenciais, assumem posição central e desempenham funções protagonistas na consolidação das lógicas e paradigmas que sustentam o capitalismo global.

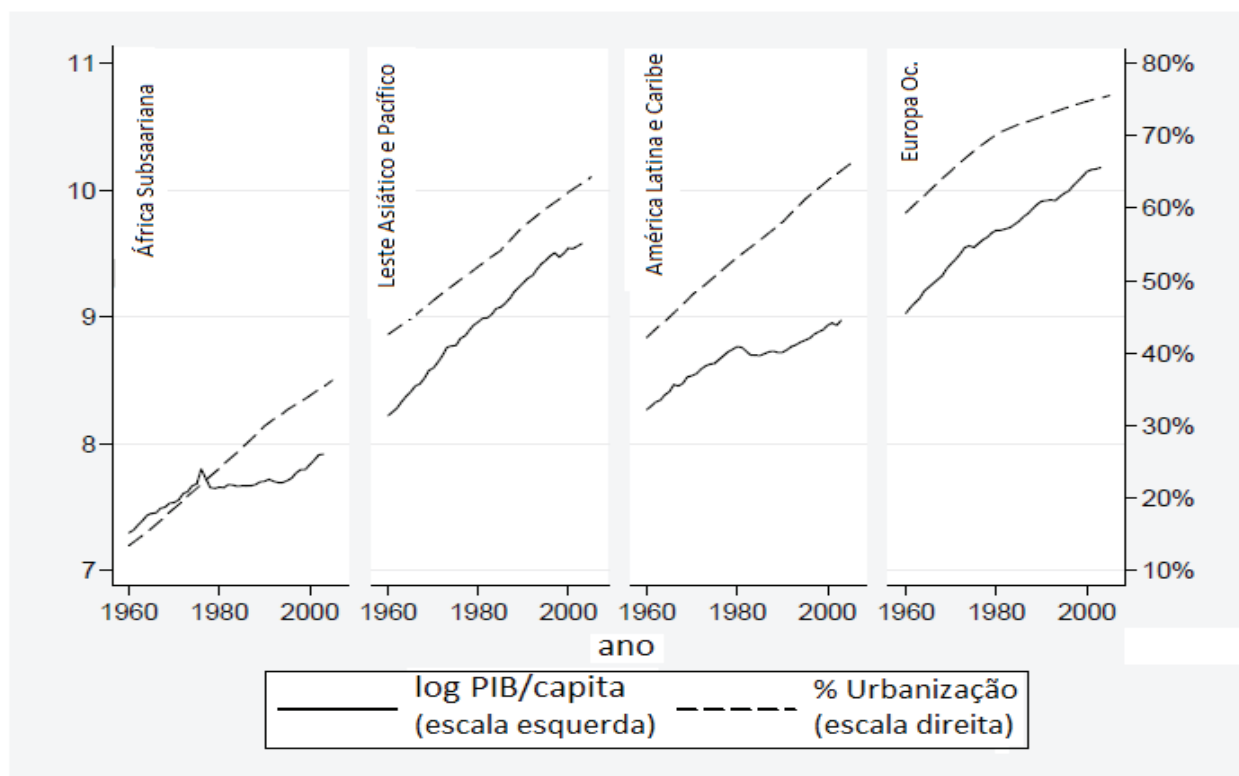
No caso das *cidades-BRICS*, o ponto não é somente adequar seu território para a instalação de estruturas que atraiam capital e converter seu território urbano em plataformas de maior competitividade. O ponto é fazer com que essa competitividade e capital instalado em seu território permita a elas e aos seus países transformarem-se em protagonistas no processo de expansão global do capitalismo. Os BRICS se concretizam cada vez mais como protagonistas no cenário global devido à forma como suas *cidades-BRICS* convertem seus territórios urbanos em espaços concretos para a produção de novas lideranças. Mais do que territórios competitivos, as *cidades-BRICS* são territórios produtores de novos protagonismos.

Na conjuntura das últimas décadas do século XX, quando transformações sociais e políticas ensejadas pelo paradigma neoliberal eram replicadas automaticamente em países endividados, os BRICS situavam-se como atores periféricos, com pouco ou nenhum poder de barganha no cenário capitalista neoliberal. No atual contexto, todavia, os BRICS situam-se como pilares para

a manutenção das dinâmicas de produção e circulação de mercadorias e serviços que sustentam o capitalismo. Assim, os países BRICS se apresentam como espaços atraentes para que países menos poderosos possam deixar de mimetizar as demandas de atores tradicionalmente mais fortes, como os Estados Unidos e Inglaterra, e escolherem caminhos mais convergentes com sua própria realidade de países em desenvolvimento (RAMAMURTI e SINGH, 2009).

Esse novo contexto de protagonismo dos BRICS no cenário internacional se concretiza devido ao poder regional que exercem e ao fato das economias desenvolvidas encontrarem-se em situações de crises extremas, não tendo condição de, sozinhas, lidarem com as contradições cíclicas do sistema capitalista. No entanto, há ainda dois fatores que se sobrepõem aos apontados acima: a pujança do crescimento econômico, que acompanha a curva do crescimento e desenvolvimento de seus territórios urbanos (figura 2); o quadro de articulação de interesses entre os poderes nacionais, regionais e municipais, que fortalecem tanto os Estados quando as *cidades-BRICS*.

Figura 2 – Urbanização e crescimento



Fonte: Nações Unidas (2006) e PWT6.2, Penn World Table (2005)

Ao se estabelecer um cenário de articulação de interesses e criação de estratégias e planejamentos compartilhados, que convergem as aspirações nacionais e a busca das cidades por maiores investimentos, os países BRICS veem aumentada sua capacidade de ascender como protagonistas essenciais para a sobrevivência do capitalismo global.

É por essas razões que as *cidades-BRICS* tornam-se vetores diretos de transformação do quadro de protagonismos no cenário internacional, pois, ao promoverem processos amplos de mobilidade social, investimentos em inovações tecnológicas e ao aumentarem o número de profissionais qualificados, melhoram sua posição na divisão internacional da produção. Assim,

as *ciudades-BRICS*, ainda que tenham de lidar com dilemas oriundos de sua condição como *megacidades*, passam a se constituir como pontos nodais importantes e essenciais para as redes de *ciudades-globais*, que comandam e gerenciam a globalização.

Essa especificidade das *ciudades-BRICS* advém da existência de uma tríplice agenda comum a maioria das cidades e redes de cidades dos países BRICS, que possibilita, ao mesmo tempo, os altos índices de mobilidade social, qualificação profissional, melhoria da qualidade de vida e, conseqüentemente, a projeção dos BRICS como atores fundamentais para o contínuo processo de expansão global do capitalismo. Essa tripla agenda diz respeito:

1. à *atratividade de capital*, que se relaciona diretamente com a quantidade de megaeventos que os países BRICS vem recebendo na última década e com processos de *city-marketing*;
2. à *mobilidade social*, que remete a processos de *gentrificação* e de qualificação profissional;
3. ao *direito à cidade*, sustentada pela constante pressão dos pobres e precarizados que migram para territórios urbanos em busca de melhores condições de vida.

A agenda a *atratividade de capital* se pauta na nova divisão internacional do trabalho e na acumulação flexível de capital, que aprofundam a reestruturação do sistema capitalista. Sua tradução no plano da vida urbana exige uma gigantesca reestruturação espacial, que visa a adequação do espaço urbano ao paradigma de governança neoliberal, a partir da inserção da racionalidade administrativa privada no exercício do poder estatal (HARVEY, 2008). Por meio das dinâmicas de governança, o público e o privado caminham juntos na constituição de transformações que aumentem a intensidade do fluxo de capital atravessando o território urbano.

Por isso, um recorte específico e uma característica destacada das *ciudades-BRICS* é que a operação de transferência realizada pelas administrações locais para forças do capital privado, como ocorreu em Nova Iorque, são agora sintetizadas em um modelo de gestão pública estratégica, que segue, também, as pegadas da experiência de Barcelona e se mantém acompanhando grandes experiências de inovação urbana.

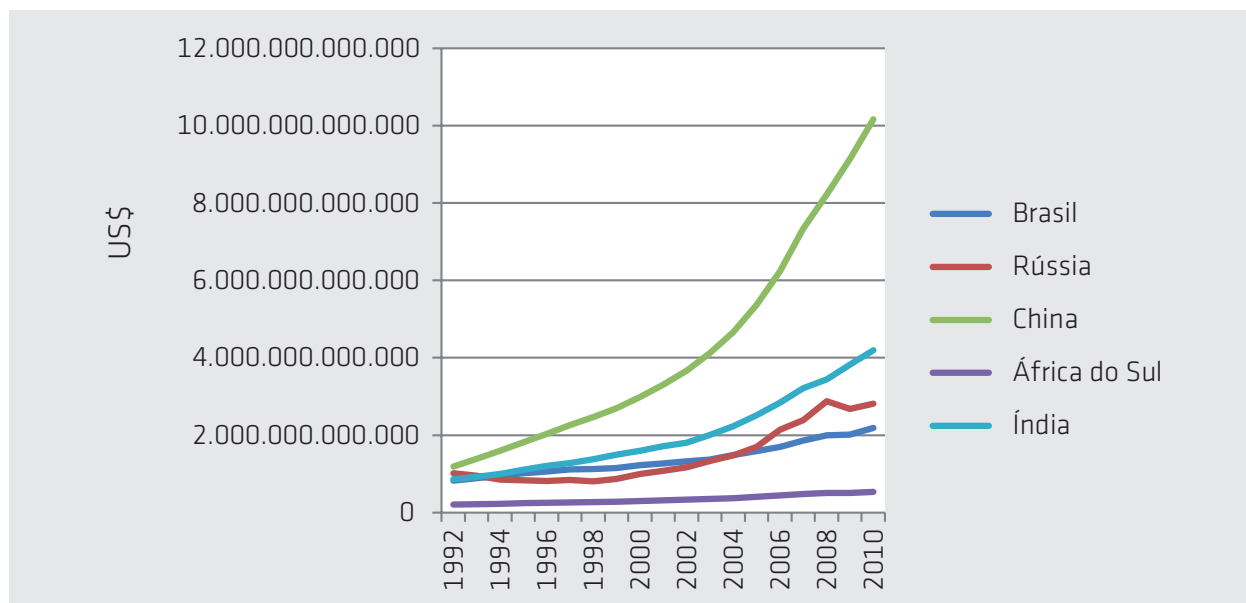
O fato é que o *city-marketing* se tornou um objetivo e um compromisso das administrações locais, transformando os governantes municipais em agentes de uma construção imagética, incentivadores e articuladoras de novas redes de negócios. Além disso, cria na esfera da opinião e da sociedade civil, incluindo a universidade, uma vasta rede de apoio e sustentação para a produção de um consenso urbano, que sustenta a convenção capitalista e orienta a dinâmica da acumulação a partir da legitimação do uso do recurso público para construir gigantescas infraestruturas e assegurar as dinâmicas jurídicas adequadas para o capitalismo global.

A agenda de promoção de megaeventos se inscreve nesse contexto de esforços por maior atração de investimentos. Pois, por se tratarem, como os Jogos Olímpicos ou a Rio+20, de eventos que mobilizam pessoas de diversas regiões do globo a se deslocarem para uma mesma cidade, demanda uma preparação de infraestruturas que se constitui como oportunidades de investimento concretas.

Nas últimas décadas, os países BRICS vêm apresentando altas taxas de crescimento econômico (figura 3) e de incremento da classe média (figura 4), que sustenta o fenômeno de *gentrificação*. Gregory et al. (2009) definem *gentrificação* como,

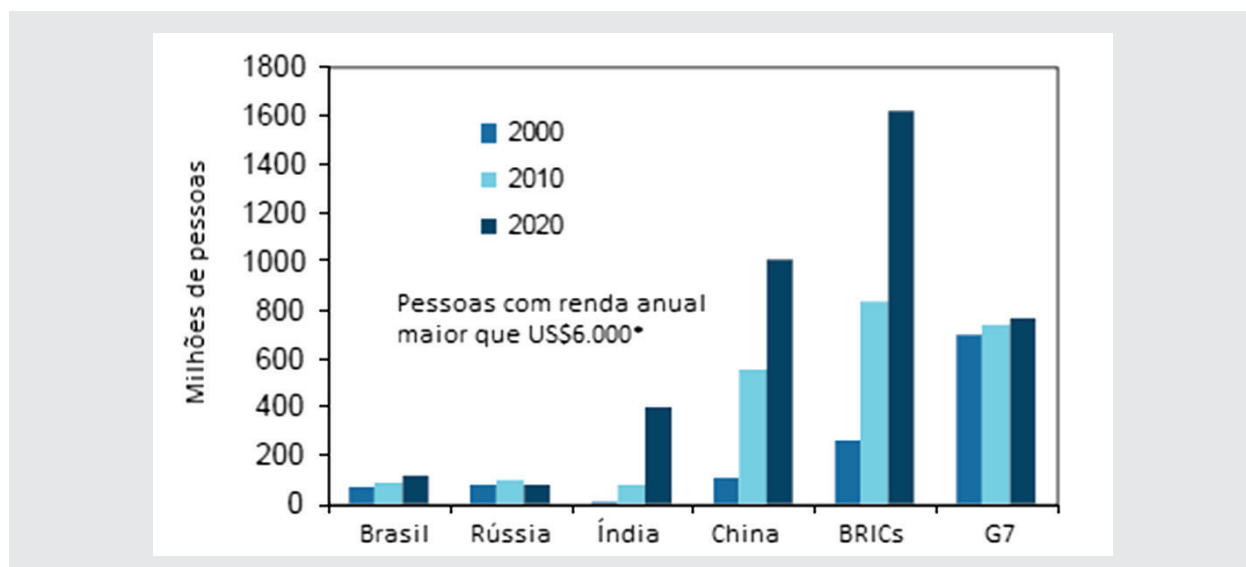
Middle-Class settlement in renovated or redeveloped properties in older, inner-city districts formerly occupied by a lower-income population. The process was first named by Ruth Glass, as she observed the arrival of the 'gentry' and the accompanying social transition of several districts in central London in the early 1960s. A decade later, broader recognition of gentrification followed in large cities such as London, San Francisco, New York, Boston, Toronto and Sydney undergoing occupational transition from an industrial to a post industrial economy. But more recently gentrification has been identified more widely in Southern and Eastern Europe and also in some major centres in Asia and Latin America. (GREGORY e ET AL., 2009, p. 273)

Figura 3 – PIB dos BRICS (PPP): 1992-2010



Fonte: World Bank Databank (data.worldbank.org)

Figura 4 – Número de pessoas nos BRICs que entrarão na Classe Média até 2020



* Classe média constitui aqui a parcela da população com renda anual superior a US\$6.000 e inferior a US\$30.000

Fonte: Goldman Sachs

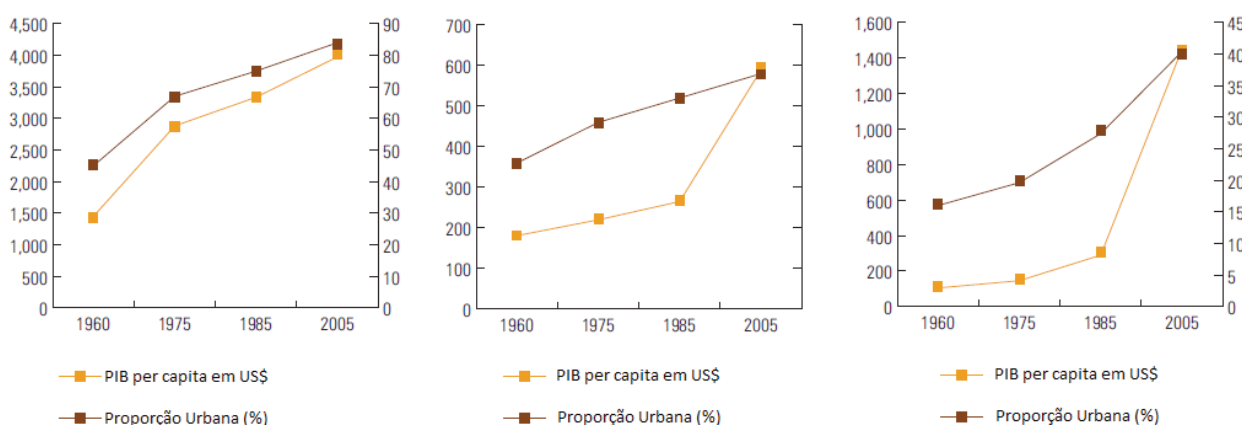
Esse cenário indica um processo em curso de *mobilidade social*, que pode ser medido, dentre outras variáveis, pelo aumento do poder aquisitivo de sua população (quadro 1). O rápido crescimento econômico e demográfico de Brasil, China e Índia, por exemplo, deverão dar origem a uma classe média de proporções gigantescas concentradas nos territórios urbanos (figura 5). Os gráficos abaixo, desenvolvidos pelo Goldman Sachs antes da entrada oficial da África do Sul como membro dos BRICS, mostram como o aumento da população de classe média dos países BRICS está previsto para ultrapassar o tamanho das classe médias das economias desenvolvidas do G7 nas próximas décadas.

Quadro 1 – Participação do bloco de países formado por Brasil, Rússia, Índia e China no total da demanda mundial

Os BRIC Consomem	
Algodão	57%
Trigo	36%
Carne Bovina	35%
Aço	32%
Geladeiras	21%
Celulares	20%
Petróleo	18%
Alimentos	18%
Computadores	17%
Vestuário	14%
Automóveis	11%

Fontes: Euro monitor, International Iron and Steel Industry, IDC, Mittal Steel, Forrester Research, Teleco, Datamonitor, Goldman Sachs – Revista Exame

Figura 5 – Brasil, Índia e China – Crescimento Econômico e Urbanização



Fonte: UN Habitat – State of World’s Cities 2010-2011

Na sociedade *gentrificada*, o mundo do automóvel, do espetáculo, do entretenimento industrializado e do consumo de bens duráveis se amplia a partir da expansão dos sistemas de crédito e das políticas desenvolvimentistas que propiciam que um número cada vez maior de pessoas se insira numa versão atualizada da vida moderna.

No entanto, *mobilidade social* não se limita somente ao aumento do poder aquisitivo e ao incremento da classe média. Diz respeito, também, ao aumento de condições de qualificação profissional, que possibilitam que funções baseadas em inovações tecnológicas, com empregos mais especializados e complexos, possam ser exercidas, melhorando sua posição na divisão internacional da produção. Exemplo disso são os investimentos indianos na construção de centros de produção tecnológica, como a Hi-Tech City na região de Hyderabad, assim como o distrito de Kunshan, em Shanghai, na China, ou a rede de instituições de pesquisa em inovação tecnológica na extração de petróleo no Rio de Janeiro, Brasil, que permite que a cidade não seja somente produtora de petróleo, mas sim da tecnologia para se extrair óleo.

Já a agenda do *direito à cidade* (LEFREBVRE, 2001) se constrói na afirmação de programas que visam transformar todos os lugares em centro, dotados de políticas públicas, infraestruturas e qualidade de vida para uma quantidade cada vez maior da população. Dessa forma, a precarização e a informalização, características das *megacidades* que atravessam as *ciudades-BRICS*, se constituem como alvos de um amplo conjunto de transformações voltadas para o território das periferias e favelas por meio da construção de moradias populares, da urbanização planejada e inclusiva e de estratégias que visam aumentar o crédito popular.

O incremento da migração para os territórios urbanos aumenta a quantidade de conflitos urbanos por território, por direitos civis e por melhores condições de vida. Esse cenário pressiona os poderes municipais, regionais e nacionais para que a agenda da *atratividade de capital* seja também voltada para o desafio de superar quadros sociais de desigualdade, precarização e informalização. Dessa forma, a agenda da *mobilidade social* converge com a do *direito à cidade* completando um quadro de redução da pobreza e melhora da qualidade de vida que não se mede somente pelo crescimento do poder de compra ou do acesso ao crédito, mas também pela diminuição das desigualdades e assimetrias no território urbano.

Assim, a partir dessa tríplice agenda podemos apontar algumas características fundamentais das *ciudades-BRICS*. São elas:

1. desenvolvimento urbano recente, em curso acelerado e de alta complexidade, que geram problemas sociais e disponibilidade de força de trabalho barata;
2. concentração de setores de modernização empresarial e tecnológica em escala razoável, o que situa as *ciudades-BRICS* como centros gerenciais capazes de disputar o protagonismo da globalização com *ciudades-globais* tradicionais;
3. economia dirigida, planejada ou com forte intervenção do Estado, fruto de articulação de interesses, o que, de certa forma, as separa da noção de *megacidades*;
4. promoção de atratividade a partir do aquecimento das atividades culturais, esportivas e de geração de inovação científica e tecnológica;
5. adotam políticas de atração de novos capitais para transformação urbana em alta escala a partir da parceria público/privada;
6. são centros regionais fundamentais para a projeção dos interesses e aspirações nacionais no cenário internacional.

5. Shanghai e Rio de Janeiro, cidades-BRICS?

Observando as *cidades-BRICS*, o argumento de que, na globalização, as cidades catalisam novas possibilidades para os poderes e interesses estatais (SASSEN, 2010), ao mesmo tempo em que se consolidam como espaços para a realização da globalização, fica ainda mais claro. Pois é através da articulação de interesses e de estratégias compartilhadas, que permite que políticas públicas e investimentos estatais sejam conduzidos no tecido urbano, somados ainda a injeção de recursos financeiros privados, que os países BRICS conseguem manter firme sua capacidade produtiva, sustentar seus mercados internos e converter suas cidades em territórios centrais para a elaboração, controle e gerenciamento do conjunto de políticas que constituem o capitalismo global.

Na história recente dos cinco países BRICS essa convergência entre aspirações nacionais e estratégias de desenvolvimento e crescimento do tecido urbano fica bastante clara. A forma como a cidade de Shanghai, e a rede de cidades chinesas constituída ao redor dela, se posiciona, por exemplo, na pujança do crescimento econômico chinês é sintomática dessa articulação de interesses entre território urbano e aspirações nacionais.

Como demonstra relatório desenvolvido pelo *Urban Age* (2005), durante boa parte do século XX o desenvolvimento de Shanghai esteve congelado. Foi somente com a introdução da economia de mercado na China, no fim dos anos 1980, que a cidade de Shanghai e sua região foram atravessados por estratégias e planejamentos que acarretaram na cidade rica e bem integrada dos dias de hoje. A decisão nacional de abrir sua economia progressivamente para o mercado internacional no início da década de 1990, significou uma oportunidade para a modernização e desenvolvimento da cidade. O objetivo, tanto do governo central da nação chinesa, quanto da administração municipal da cidade de Shanghai, era, e ainda é, transformar a cidade num centro de finanças, comércio e escoamento de produção de importância mundial. Ou seja, transformar Shanghai em um centro gerencial fundamental para a existência da globalização por si só.

Por essas razões, foi desenvolvido um Plano Diretor para diferentes áreas da cidade, de forma a acomodar e harmonizar seu crescimento. Espera-se que 20 milhões de metros quadrados de prédios, para fins comerciais e para moradias, sejam construídos todo ano (URBAN AGE, 2005). O Plano Diretor atual, que cobre o período de 1999 a 2020, baseia-se numa estrutura urbana multicêntrica, que conduzirá a uma reurbanização completa da cidade e de sua região, possibilitando que regiões como Kunshan e Pudong, ainda que distantes fisicamente, estejam plenamente integradas.

A articulação de interesses entre a cidade de Shanghai e o Estado chinês, possibilitado pela abertura da economia chinesa para a economia de mercado e para padrões de governança liberal, coloca a cidade de Shanghai como elemento central para as aspirações chinesas de maior protagonismo no cenário econômico da globalização. Ao mesmo tempo, proporciona o desenvolvimento extensivo da cidade de Shanghai, possibilitando melhor qualidade de vida para sua população.

A articulação entre os interesses e estratégias da cidade de Shanghai com o Estado chinês nos permite argumentar que Shanghai seria uma espécie de tipo ideal de *cidade-BRIC*. As três agendas que definem a categoria de *cidades-BRICS* – mobilidade social, atratividade de capital e

direito à cidade – se fazem presente de forma marcante na atual conjuntura do desenvolvimento de Shanghai.

Ao canalizar investimentos para melhoria da infraestrutura urbana de moradia, mobilidade, saneamento e conectividade, o governo chinês transformou Shanghai em um território extremamente atraente para investimentos, tanto domésticos como internacionais. Por essa razão, proporciona melhor qualidade de vida para sua população. A agenda da mobilidade social pode ser observada nas regiões de Kunshan e Pudong, a primeira um distrito cujo crescimento econômico se baseia na instalação de empresas de alta tecnologia, a segunda centro financeiro e de serviços. Em Kunshan e Pudong, mobilidade social é sinônimo de qualificação profissional. Já a agenda do direito a cidade faz-se presente no caráter multicêntrico do Plano Diretor 1999-2020. Ao construir um conjunto de infraestruturas que permita que a cidade seja constituída de vários centros interligados e integrados, de fácil mobilidade física tanto para pessoas quanto mercadorias e serviços, Shanghai se torna uma cidade facilmente acessada por seus habitantes.

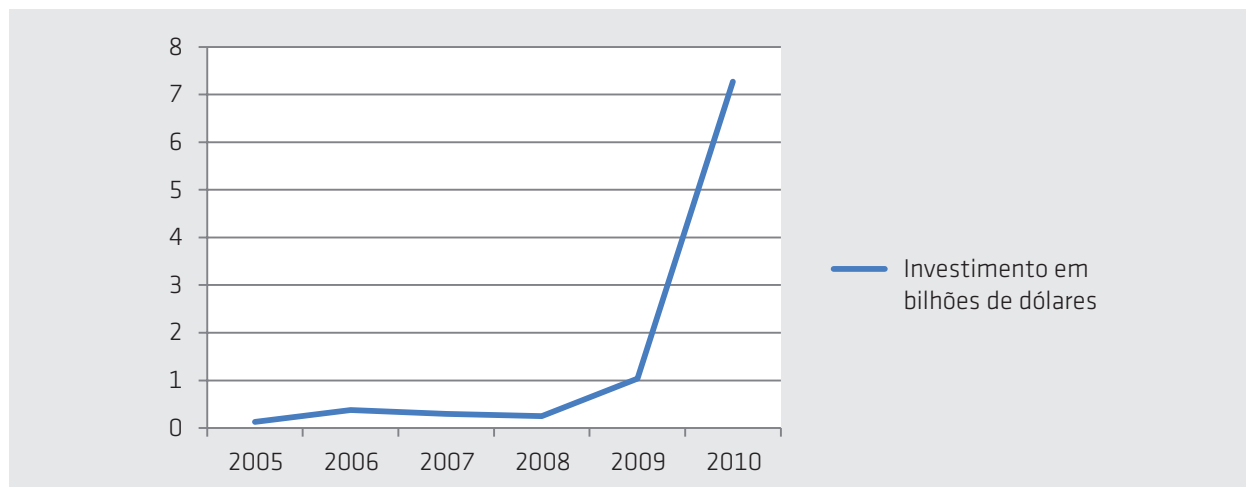
É por meio do fortalecimento, da melhoria e do desenvolvimento de cidades como Shanghai, com especial atenção para os distritos de Kunshan e de Pudong, que a China se reafirma como protagonista essencial no cenário global.

A maneira como a cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, vem se posicionando no cenário global nesse início de século é também sintomática de como a boa relação entre governos nacionais e municipais é essencial para a projeção de novos protagonismos na globalização. Devido a projetos de reordenamento urbano, que visam tornar visível a capacidade inovadora e empreendedora da cidade, e, dessa forma, torna-la mais atraente para investidores domésticos ou estrangeiros e fortalecer processos de mobilidade social, o Rio de Janeiro se concretiza como uma peça chave para o sucesso da aspiração brasileira de se projetar como um ator de maior relevância.

A cidade passa por um momento no qual espaços outrora ignorados pelo poder público constituem-se como destinos de projetos de intervenções urbanas que visam o aumento da segurança pública, a melhoria das infraestruturas de mobilidade e moradia e a formalização das atividades econômicas. Por esses meios, o município do Rio de Janeiro se estabelece como um epicentro do processo de mobilidade social e redução da pobreza em curso no Brasil, que serve de modelo e inspiração para outros países emergentes ao redor do mundo.

A estratégia nacional de promover grandes eventos, como maneira de atrair cada vez mais a atenção de investidores de todo o globo para o Brasil, atinge sua potência máxima no Rio de Janeiro. Da realização de concertos musicais com proporções gigantescas, passando por grandes eventos esportivos, como as Olimpíadas de 2016 e a Copa do Mundo de Futebol da FIFA de 2014, e por conferências oficiais das Nações Unidas, a cidade do Rio de Janeiro se firma como o grande destino brasileiro para investimentos estrangeiros diretos (figura 6) que possibilitam, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de sua malha urbana e a projeção do Brasil como um protagonista global. Os megaeventos esportivos mundiais, que passaram a integrar a agenda do governo federal brasileiro, do estado e cidade do Rio de Janeiro, constituem-se em elementos catalisadores de oportunidades tanto para empresas quanto para investidores ao influenciar diretamente o desempenho econômico, político e social do país.

Figura 6 – Investimento na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Relatório Anual Rio Negócios

Ao analisar a forma como os países BRICS se relacionam com suas cidades e redes de cidades para projetarem-se na globalização, fica cada vez mais clara a importância fundamental que os territórios urbanos desempenham na realização da globalização. Mas, para além disso, fica bastante claro que os países BRICS só ascenderam como economias centrais para o cenário econômico global devido a forma como suas cidades se rearticularam para assimilar os fluxos de capital global que as atravessam. Para além de terem seus poderes e atribuições tradicionais trincados pela globalização, os BRICS souberam aproveitar da *nova escala hierárquica* da globalização (SASSEN, 2010) e tirar ganhos econômicos e políticos reais, perceptíveis nas taxas crescimento econômico e mobilidade social demonstrada nos gráficos e tabelas acima.

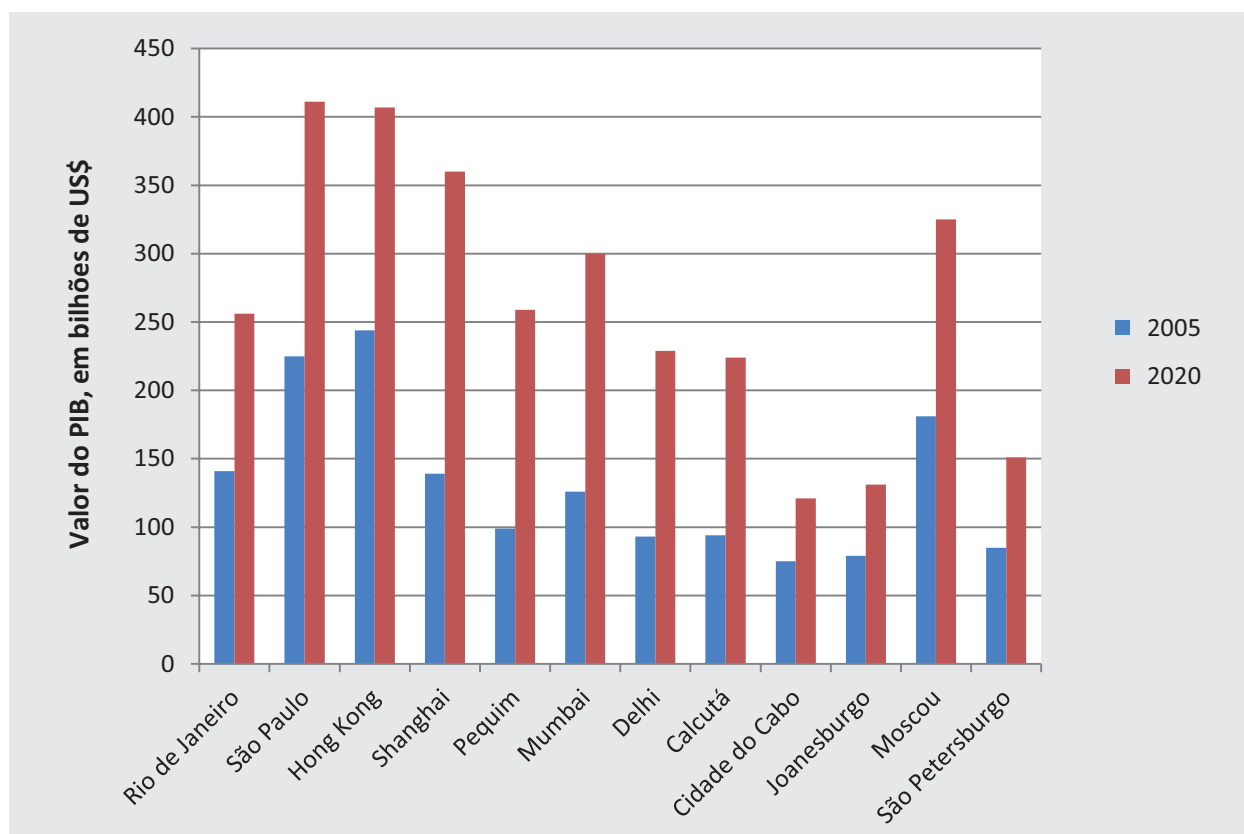
6. Considerações finais: as cidades-BRICS e a constituição dos BRICS como um bloco

Uma espécie de processo paradoxal colocou os BRICS no centro da cena global. Nascido como um acrônimo, deu vida a uma metáfora que serve para novos arranjos econômicos e políticos, gerando efeitos em cadeia e tornando viável a possibilidade de novas relações de força e de um novo *status quo* na globalização. No centro desse processo estão as *cidades-BRICS*, que sustentam as aspirações e necessidades de seus países ao se constituírem como polos de atração de investimentos e como arenas propícias para os diálogos e cooperação necessária para a construção dos BRICS como um bloco coeso.

A emergência das cidades como espaços concretos para a realização da globalização, que se soma às estratégias desenvolvimentistas nacionais, que valorizam ainda mais o papel das cidades na *nova geografia* (SASSEN, 2010), possibilita que as *cidades-BRICS* sejam valorizadas por outra razão de extrema importância para os BRICS. Além de se constituírem como plataforma para projeção nacional, as *cidades-BRICS* situam-se como arenas reais para a construção de um cenário de cooperação institucional capaz não só de transformar os BRICS em protagonistas da globalização, mas também concretizar o processo de constituição dos BRICS como um bloco.

O fato de serem as *idades-BRICS* as atuais grandes receptoras de capital de todo o globo, o que as permite sustentar altas taxas de crescimento econômico, como demonstra o (figura 7), as fortalece tanto política quanto economicamente. Assim, há um cenário propício para a geração de compromissos políticos e estratégias de desenvolvimento compartilhadas que permitem aos governos nacionais dos cinco países BRICS aprofundar suas relações.

Figura 7 – Crescimento do PIB das Cidades BRICS: 2005-2020



Fonte: City Mayors: www.citymayors.com

Ainda que se constituam cada vez mais como espaços concretos e necessários para a realização da globalização, as *idades-BRICS* apresentam problemas estruturais que comprometem a qualidade de vida de boa parte de sua população. Por essa razão, há fortes demandas por investimentos e políticas públicas que diminuam a precarização das infraestruturas urbanas e possibilitem que mobilidade social não reflita somente o aumento de poder aquisitivo, mas também a melhoria das condições de vida cotidiana de um número cada vez maior da população. Nesse contexto, políticas de urbanização de favelas e periferias, projetos culturais e a necessidade de aumentar a oferta de trabalho e aperfeiçoar a infraestrutura urbana, entre outros fatores, oferecem condições reais de articulação e cooperação institucional centrado nas potencialidades e necessidades urbanas.

Iniciativas como essa constroem cenários de cooperação internacional a partir de objetivos comuns de qualificação extensiva de mão-de-obra, de geração de postos de trabalho nos territórios urbanos e de inovações tecnológicas que permitam a melhoria das infraestruturas

de mobilidade, saneamento, moradia e conectividade nas cidades. Tais objetivos aproximam as capacidades, potencialidades e experiências das três cidades estabelecendo, portanto, um cenário propício ao diálogo entre autoridades municipais que complementa e expande as instâncias de diálogo e debate entre autoridades nacionais.

Já existem iniciativas por parte dos governos dos BRICS que demonstram a importância que as *cidades-BRICS* desempenham na construção dos BRICS como um bloco. Nos dias 2-3 de dezembro de 2011, representantes dos cinco países BRICS se reuniram na cidade de Sanya, Província de Hainan, China, com o objetivo de estabelecer colaborações de nível local para promover o desenvolvimento comum e enfrentar os desafios da urbanização. O I Fórum de Cooperação de Cidades Irmãs e Governos Locais dos BRICS representou a consolidação do compromisso estabelecido já na III Cúpula dos BRICS, realizada em abril de 2011, também em Sanya, e visa se estabelecer como um mecanismo de apoio às Reuniões de Líderes dos BRICS, realizando encontros anuais.

Iniciativas como o Fórum de Cidades Irmãs, deixa claro que a resolução das precariedades urbanas é terreno fértil para a construção de processos de aproximação entre os BRICS. No momento atual do longo processo de desenvolvimento dos BRICS, as cidades e redes de cidades convertem riscos em oportunidades, tanto pela sua capacidade de concentrar investimentos e, assim, gerar mais postos de trabalho e aquecer o mercado interno, quanto pela sua potencialidade de projetar internacionalmente os interesses nacionais e estabelecer arenas de cooperação e coesão entre os cinco países.

Por essa razão, concluímos esse texto argumentando que as *cidades-BRICS* apresentam-se como vetores de transformação dos protagonismos da globalização ao mesmo tempo em que abrem o caminho para que os BRICS exerçam protagonismo de forma coesa e articulada.

Referências Bibliográficas

- BORJA, J.; CASTELLS, M. **Global y Local: La gestion de las ciudades en la era informatica**. Madrid: Taurus, 2004.
- BUGLIARELLO, G. Megacities and the Developing World. **The Bridge**, Washington DC, v. 29, n. 4, p. 19-27, 1999.
- GILL, S. The Constitution of Global Capitalism. **The Global Site**, 2000. Disponível em: <<http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010gill.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2011.
- GREGORY, D.; ET AL. **The Dictionary of Human Geography**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.
- HALL, P. **The World Cities**. 3rd edition. ed. New York: St. Martin's Press, 1984.
- HARVEY, D. **Social Justice and the City**. Baltimore: Johns hopkins University Press, 1973.
- HARVEY, D. **Spaces of Neoliberalization: towards a theory of uneven geographical development**. Heidelberg: Franz Steiner Verlag, 2004.
- HARVEY, D. A Geopolítica do Capitalismo. In: HARVEY, D. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a. p. 127 - 162.
- HARVEY, D. Do Administrativo ao Empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005b.

- HARVEY, D. **O Neoliberalismo: História e Implicações**. 2a edição. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.
- LEFEBVRE, H. **La Révolution Urbaine**. Paris: Ed. Anthropos, 1970.
- LEFEBVRE, H. **The Survival of Capitalism**. London: Allison and Busby, 1976.
- LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- RAMAMURTI, R.; SINGH, J. V. **Emerging Multinationals in Emerging Markets**. Cambridge: Cambridge, 2009.
- SASSEN, S. **The Global City**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- SASSEN, S. The Many Scales of the Global: implications for theory and for politics. In: KRISHNASWAMY, R.; HAWLEY, J. C. **The postcolonial and the global**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008.
- SASSEN, S. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010.
- SCHOLTE, J. A. What is globalization? The definitional issue – again. **CSGR Working Paper Series**, december 2002. 1-34.
- SCHOLTE, J. A. The Sources of Neoliberal Globalisation. **UNRISD Overarching Concerns**, Geneva, October 2005. 1-38.
- SOJA, E. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.
- UN HABITAT. **State of World's Cities 2008/2009**. UN Habitat. London. 2008.
- URBAN AGE. **Shanghai: the fastest city?** Urban Age. London. 2005.
- VAN DER PLOEG, F.; POELHEKKE, S. Globalization the Rise of Megacities in Developing World. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, 2008.

Os BRICS, a cooperação para o desenvolvimento e a presença chinesa na África

BRICS, development cooperation and the Chinese presence in Africa

Paulo Esteves*

Aline Abreu**

João Moura E. M. da Fonseca***

Fernando Maia****

Amir Niv*****

Resumo

A partir da crescente visibilidade dos países BRICS na ordem política e econômica internacional, este trabalho pretende discutir suas relações atuais com a África, continente em que interesses respectivos convergem de forma mais clara e tendem a gerar maiores atritos. Para tanto, o artigo trata da ação dos países no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e, em particular, na presença chinesa na África. Explora o papel do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) no avanço das relações sino-africanas, manifesto na notável expansão do comércio, investimento direto externo e cooperação internacional para o desenvolvimento ocorrida após sua criação no ano 2000. Ao final, questiona os objetivos e implicações da presença chinesa na África. Conclui que a busca por segurança econômica e uma *rationale* instrumental caracterizam a cooperação internacional chinesa no continente. Argumenta-se que sua intensificação tende a provocar mudanças tanto nas práticas chinesas como nas práticas tradicionais de ajuda ao desenvolvimento: estas devem voltar a promover o desenvolvimento de infraestrutura e combate à pobreza e aquelas deverão sofrer ajuste relativo em relação a padrões internacionais de sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: África, BRICS, China, cooperação internacional, desenvolvimento

* Coordenador do núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia do BRICS Policy Center do Rio de Janeiro. Possui graduação em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (1993), mestrado (1995) e doutorado (2003) em Ciência Política pelo IUPERJ. Em 2008 realizou seu pós-doutorado na Universidade Copenhague. É professor do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ. Email: esteves.paulolui@gmail.com

** Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2009) e mestre em Relações Internacionais pela PUC-Rio (2011). Tem experiência na área de Relações Internacionais, com ênfase em Segurança Internacional e Novos Atores e Direito Internacional Humanitário. Email: alinefv@uol.com.br

*** Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-Rio, tendo realizado cursos no Japão e China. Cursa mestrado no Instituto de Relações Internacionais da mesma universidade. Tem especial interesse em temas ligados a desenvolvimento, cooperação internacional, BRICS e Ásia. Email: joaomouraf@gmail.com

**** Bacharel e Mestre (2009) em Relações Internacionais pela PUC Minas e doutorando pela PUC Rio. Foi Assistente de Pesquisa no BRICS Policy Center no Núcleo Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia. Atualmente é Coordenador adjunto da Graduação e professor no Instituto de Relações Internacionais da PUC Rio. Email: fncmaia@terra.com.br.

***** Graduando em Relações Internacionais pela PUC-Rio, faz parte do BRICS Policy Center desde abril de 2011. Tem interesse pelas questões da prática do desenvolvimento internacional, em especial o engajamento de países emergentes com projetos de cooperação no continente africano. Email: amircniv@gmail.com

Abstract

Based on the growing visibility of BRICS countries in international economic and political order, this paper intends to discuss their current relations with Africa, the continent where their interests converge most clearly and tend to generate higher friction. To this end, the paper looks at the actions of those countries within the field of international development cooperation and, in particular, the Chinese presence in Africa. It explores the role of the Forum of China-Africa Cooperation (FOCAC) in the advancement of Sino-African relations, which is manifested in the remarkable expansion of trade, foreign direct investment and international development cooperation that has occurred since its creation in the year 2000. Finally, it questions the objectives and implications of Chinese presence in Africa. It is concluded that the search for economic security and an instrumental rationale characterize Chinese international development cooperation in the African continent. It argues that its intensification tends to cause changes in both traditional and Chinese practices of development assistance: traditional donors should return to promoting development infrastructure and combating poverty and China should undergo a relative adjustment in relation to international standards of environmental sustainability.

Key-words: Africa, BRICS, China, development, international cooperation

Introdução

A República Popular da China (RPC) tem, desde o século passado, promovido projetos na área de infraestrutura, recursos naturais, agricultura e indústria têxtil no continente africano. De fato, desde a Guerra Fria, podemos registrar a presença chinesa na África, embora naquele período suas ações obedecessem a motivações estritamente políticas. Sob a lógica do mundo bipolar, a ação chinesa na África concentrava-se na sustentação de movimentos de libertação nacional. Àquela época, a ideia de “terceiro mundo” era, então, apresentada como uma alternativa às duas super potências, a fim de aproximar os países não alinhados. Em 1955, foi realizada a Conferência de Bandung¹, quando se firmaram tratados de comércio com países norte africanos e vínculos com alguns movimentos anticoloniais da África Meridional. Nos anos 1960, após a Revolução Cultural, China e União Soviética passaram a disputar influência sobre o continente africano.

Na década seguinte, a partir da exploração da imagem de país intermediário, a China iniciou uma política externa com ênfase desenvolvimentista. Embora problemas econômicos tenham levado a diminuição da presença chinesa na África na década de 1980, o país retomou seu interesse pelo continente africano após a Guerra Fria. Nesse momento, o viés ideológico das relações sino-africanas foi substituído pela ênfase econômica. Ao adotar um modelo desenvolvimentista caracterizado pela não intervenção política e pela defesa da autonomia estatal, a China inaugurou um novo padrão de relacionamento com países africanos. Desde o início da última década os fluxos de capitais chineses para a África cresceram exponencialmente, tanto em termos de Investimento Direto Externo, quanto em termos de ajuda ao desenvolvimento. A institucionalização dessas relações foi marcada, em 2000, pela inauguração do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) com sua primeira reunião ministerial em Pequim e, em 2003, paralelamente à segunda reunião ministerial na Etiópia, a primeira Conferência Econômica China-África. Em 2006, ocorreram, em Pequim, a Cúpula de Cooperação China-África, a terceira reunião ministerial do FOCAC e a criação

1 Ou Primeira Conferência China-África, em Bandung, Indonésia.

do Fundo de Desenvolvimento China-África. A partir desse quadro histórico, este *policy brief* procura analisar as relações sino-africanas enfatizando suas principais tendências, e seus possíveis impactos sobre as práticas da ajuda ao desenvolvimento em geral e da cooperação técnica em particular.

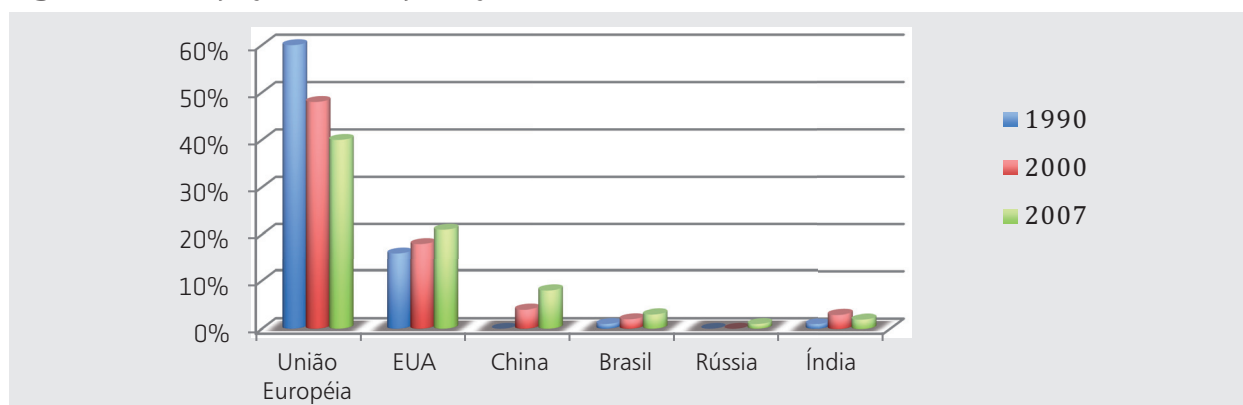
Os BRICS, a Cooperação para o Desenvolvimento e a África

O ingresso dos países emergentes, particularmente os países BRICS no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, foi fonte de intensos debates entre acadêmicos e agentes públicos e privados. Conforme a observação do ex-presidente do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE) Richard Manning, “doadores bilaterais não tradicionais estariam reemergindo na cena” da ajuda ao desenvolvimento (apud Kragelund, 2010, p.1). Sua principal preocupação referia-se à emergência de novas práticas de ajuda que não necessariamente seguiam as orientações dos doadores tradicionais. Com efeito, suspeitava-se que países emergentes, como os BRICS, uma vez que não impunham condicionalidades, pudessem colocar em risco as reformas políticas e econômicas que deveriam ser realizadas nos países em desenvolvimento (Kragelund, 2010). A crítica dos doadores tradicionais tinha como alvos, entre outros, os países BRICS e sua crescente presença no continente africano.

De fato, tal presença suscitou um número crescente de críticas e acalorados debates em torno de práticas emergentes de cooperação entre países do hemisfério sul, ou a assim chamada cooperação Sul-Sul. Ainda que este trabalho não tenha como objeto a cooperação Sul-Sul, cabe assinalar a relevância que tais práticas vêm adquirindo no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento². No que se refere à ajuda aos países africanos a presença dos países BRICS é digna de nota, não apenas em razão de seu crescente volume, mas, sobretudo, por suas características distintivas quando contrastadas às práticas da cooperação Norte-Sul.

Prima facie, tal presença pode ser verificada no âmbito do comércio internacional. Conforme estudo elaborado por Raphael Kaplinsky and Masuma Farooki para a Organização das Nações Unidas em 2009, o exame dos fluxos comerciais entre países emergentes e países africanos no período compreendido entre 1990 e 2007 aponta o declínio do peso relativo da União Europeia como destino das exportações africanas e a crescente importância dos EUA e da China (veja-se figura 1).

Figura 1: Participações nas Exportações Africanas

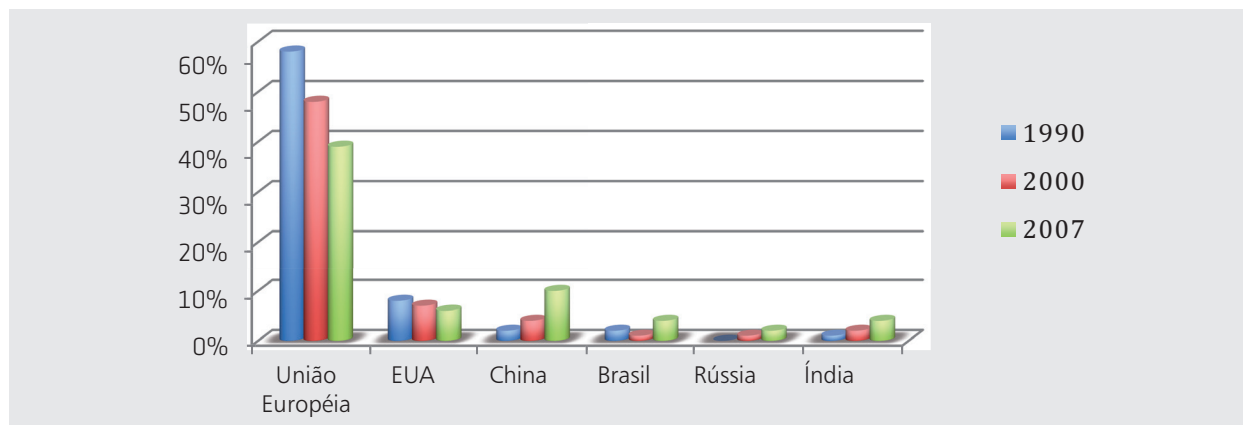


Fonte: (Kaplinsky & Farooki, 2009)

² Ver Vaz e Inoue (2008), Kaplinsky & Farooki (2009), Kragelund (2010).

Do ponto de vista das importações dos países africanos, percebe-se, também, a crescente relevância dos países BRICS, em especial da China (veja-se Figura 2), como parceiros comerciais.

Figura 2: Participação nas Importações Africanas



Fonte: (Kaplinsky & Farooki, 2009)

Conforme o mesmo relatório, o aumento dos fluxos de investimentos dos países BRICS para a África é igualmente significativo. Investimentos provenientes da China, Brasil e Rússia tornaram-se relevantes ao longo da última década, particularmente nos setores de petróleo e gás, energia, mineração, construção e telecomunicações. A tabela 1 apresenta os principais destinos e setores dos investimentos dos países BRICS.

Tabela 1: Investimentos Externos Diretos dos Países BRICS na África: Destinos e Setores

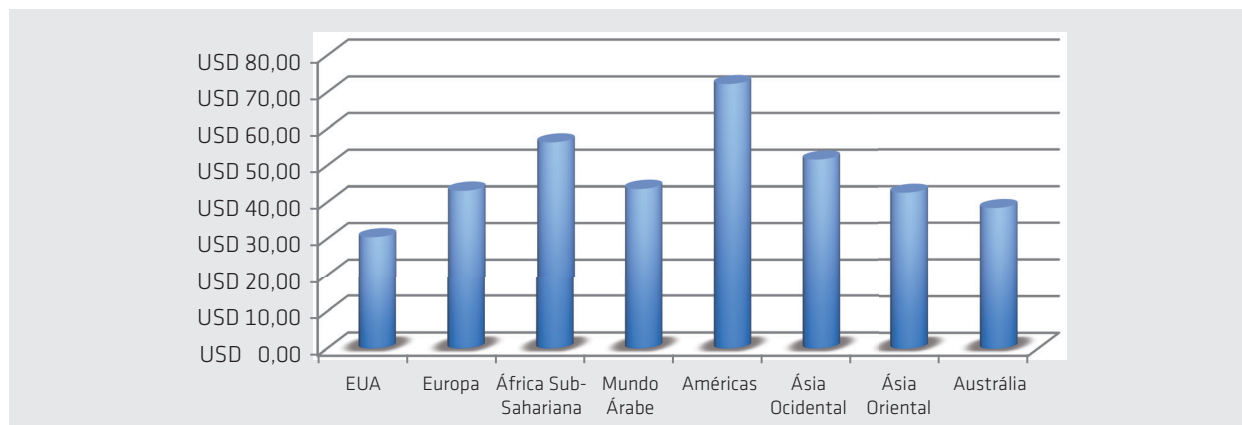
	China	Brasil	Índia	Rússia
Destinos	África do Sul Sudão Argélia Nigéria Zâmbia	África do Sul Sudão Angola Nigéria Moçambique	África do Sul Sudão Marrocos Ilhas Maurício Líbia	África do Sul Angola Nigéria Guiné Equatorial Botsuana
Setores	Petróleo e Gás Mineração Energia Construção Manufaturas	Petróleo e Gás Energia Construção	Petróleo e Gás Energia Construção Manufaturas Telecomunicações	Mineração

Fonte: (Kaplinsky e Farooki, 2009)

O acompanhamento dos investimentos externos chineses ao longo da década passada permite identificar a importância atribuída pelo país aos seus relacionamentos no hemisfério sul. Tal importância pode ser atestada pelo exame da figura 3, que apresenta o destino dos investimentos chineses no período compreendido entre janeiro de 2005 e junho de 2011. Destacam-se os pesos relativos da África, do mundo Árabe e das Américas. No período em tela, Nigéria, Irã e Brasil foram, respectivamente terceiro, quarto e quinto destinos mais importantes dos investimentos chineses atrás apenas da Austrália e dos Estados Unidos da América (EUA).

No mesmo período, cabe ressaltar, o somatório dos investimentos chineses nos demais países BRICS (aproximadamente 30 bilhões de dólares) excedeu os investimentos nos EUA e o continente africano superou Europa e EUA como destino desses investimentos. Para a Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), a opção de investimento e eventual alinhamento com os países do hemisfério sul justificar-se-ia pela disponibilidade de recursos naturais e em razão de seu contingente populacional (cf. Mendes, 2010).

Figura 3: RPC – Investimento Direto Externo em bilhões de dólares (2005-2011)



Fonte: Heritage Foundation, 2011.

Na mesma direção dos fluxos comerciais e dos investimentos, os países BRICS, especialmente China, Índia e Brasil, tornaram-se, ao longo da década passada, importantes fontes de assistência ao desenvolvimento para os países africanos. Embora a participação dos países emergentes no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento não se resume aos países BRICS, a particularidade desses países reside no caráter estratégico que as práticas da cooperação adquiriram para seus respectivos posicionamentos no sistema internacional. Considerando que tais práticas encontram-se, no mais das vezes, relacionadas aos fluxos comerciais e de investimento, podemos supor que se encontrem orientadas por pelo menos dois vetores: acesso a recursos naturais (matérias-primas) e a mercados. Tais são os principais vetores que orientam as práticas da cooperação para o desenvolvimento de países emergentes como a Turquia, cuja ênfase reside no acesso a mercados, ou Coréia do Sul, que busca acesso aos estoques de recursos naturais. A singularidade dos países BRICS é que além de combinarem esses dois vetores, buscam ainda alinhar as práticas da cooperação a uma agenda global que inclui tanto a observação do princípio da não intervenção, quanto a reforma dos mecanismos de governança global entre outros tópicos (Kaplinsky & Farooki, 2009; UNCTAD, 2010).

Outra característica distintiva das práticas de cooperação dos países BRICS é sua ênfase em reuniões de caráter regional ou mini-lateral e, em especial em plataformas de cooperação. Ao longo da última década, países emergentes e países africanos estabeleceram uma série de acordos de cooperação que supunham relações mutuamente vantajosas nos campos do comércio, investimento e cooperação internacional para o desenvolvimento. Tais iniciativas conduziram à criação de plataformas cooperativas que reúnem países emergentes e países africanos. Entre essas, podemos destacar:

- Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC) – 2000;
- Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau) – 2003;
- India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) – 2003;
- New Asian-African Strategic Partnership – 2005;
- Africa-South America Strategic Partnership (ASA) – 2006;
- Republic of Korea's Initiative for Africa's Development (KIAD)- 2006;
- India-Africa Forum – 2008;
- Turkey-Africa Cooperation – 2008;

2. A China na África

Entre os países BRICS a China é, certamente, o que mais se destaca no campo das práticas da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente por sua presença crescente na África. Tal presença ganhou novo impulso com o lançamento do FOCAC e do Fórum de Macau³. Este trabalho analisa a presença chinesa na África e o FOCAC como instrumento de negociação sino-africana. Para tanto, apresentamos a seguir um panorama da presença chinesa na África no que concerne ao Investimento Direto Externo e às práticas de cooperação para, em seguida, tratar do FOCAC.

Um panorama da cooperação para o desenvolvimento promovida pela RPC na África envolve reconhecer como seus elementos centrais a busca pela promoção do comércio e do desenvolvimento industrial no continente africano (Sautman & Hairong, 2007, p.77 e ss). Do ponto de vista prático, a cooperação chinesa na África traduz-se principalmente em empréstimos concessionais, em grande parte direcionados a empresas alinhadas a Pequim (Davies et al, 2008, p.52). Geralmente pertencentes ao setor de infraestrutura, as empresas beneficiadas são costumeiramente ligadas à indústria extrativista, à produção de energia ou ao escoamento de matérias primas – necessárias à manutenção do acelerado crescimento econômico chinês.

Outras modalidades de ajuda, no âmbito das práticas chinesas, incluem assistência à formulação de projetos, concessão de bens e serviços, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, envio de pessoal médico, ajuda humanitária emergencial, programas voluntários em países estrangeiros e perdão da dívida⁴. Juntamente com a modalidade de empréstimos, ganha destaque a atuação chinesa por meio de investimento externo direto (IED). Diante delas, três grandes tendências consolidam-se: 1) a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em território africano, nas quais empresas chinesas estariam sujeitas a incentivos fiscais à sua instalação e manutenção no local; 2) preferência continuada pelos empréstimos concessionais, cujas condições favoráveis de pagamento somam-se a níveis variados de restrição quanto à contratação de fornecedores de bens e serviços do país credor; e 3) difusão do modelo de Angola, caracterizado pela utilização de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos contraídos.

3 São participantes do Fórum de Macau: Portugal, Brasil, Timor-Leste, Moçambique, Angola, Cabo Verde e Guiné; São Tomé e Príncipe tem estatuto de observador, por ter relações diplomáticas com Taiwan (Mendes, 2010).

4 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012

Com relação à cooperação técnica sino-africana e à oferta de doações, pode-se divisar outras duas tendências: 4) concentração em projetos que explorem uma complementaridade econômica entre ambas as partes, cabendo aí programas e projetos de educação e transferência de tecnologia; e 5) ênfase em projetos que permitam a consolidação dos laços comerciais entre China e África, incluindo projetos de formação de mão de obra e infraestrutura.

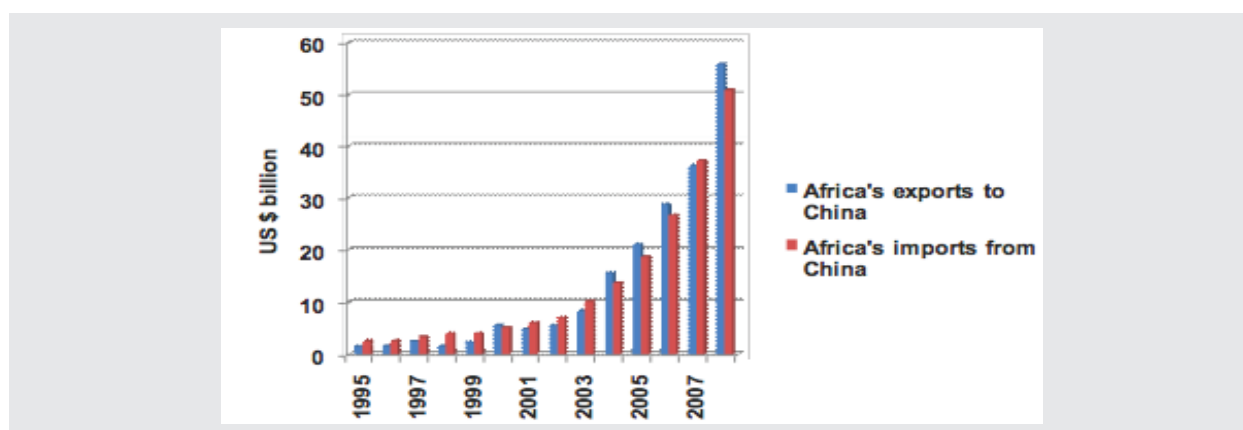
Inserido no contexto mais amplo dos relacionamentos sino-africanos que datam da década de 1950 com a consolidação dos laços diplomáticos, encontra-se o Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC), definido oficialmente⁵ como:

[...] a platform established by China and friendly African countries for collective consultation and dialogue and a cooperation mechanism between the developing countries, which falls into the category of South-South cooperation.

Essa plataforma de consulta e diálogo e mecanismo de cooperação orienta-se oficialmente pelos princípios do benefício mútuo e do pragmatismo da cooperação internacional visando à prosperidade e ao desenvolvimento econômico.

Trata-se de um mecanismo institucional de iniciativa chinesa com vistas a fortalecer os relacionamentos entre os países envolvidos e é por meio desse mecanismo que são avançadas propostas para fortalecer os relacionamentos sino-africanos, como veremos a seguir. Do ponto de vista comercial, por exemplo, houve um aumento nas trocas sino-africanas da ordem de 400% desde a formalização do FOCAC em 2000, com cifras variando entre 2003 e 2008 de US\$ 18.6 bilhões para US\$ 106.8 bilhões (Jansson, 2009, p.4):

Figura 5: Comércio China-África (1995-2008)



Fonte: World Trade Atlas Data

O exemplo indica uma aproximação sino-africana, seja do ponto de vista estritamente comercial, seja no contexto mais amplo da ajuda chinesa. Desse ponto de vista, o FOCAC emerge como uma arena central para o relacionamento sino-africano: uma arena para onde convergem – ou pelo menos se espera que converjam – as ações dos países envolvidos. Do ponto de vista

5 Ver <<http://www.focac.org/eng>>.

concreto, espera-se a materialização da cooperação operada via FOCAC nas áreas de comércio, projetos de assistência, agricultura, cancelamento de dívidas, empréstimos, cultura e turismo.

Além do crescimento exponencial do comércio com a África, apresentado na figura 4, a importância relativa desse continente para o modelo econômico e político chinês não é desprezível. Pretende-se aqui, então, identificar a centralidade do FOCAC nesse processo enquanto potencial fórum multilateral onde as partes chinesa e africanas podem fazer avançar seus relacionamentos. Nesse sentido, trata-se de discutir seu grau de institucionalização e o caráter multilateral do relacionamento estabelecido em seu interior.

Discutir isso significa pensar os possíveis impactos que o FOCAC tem no processo de cooperação sino-africana. Duas vias podem servir de baliza para tanto: ou bem o Fórum é um arranjo (framework) concebido pela China com vistas a manter fortes relações com as elites africanas de modo a promover os interesses chineses naquele continente – o que revelaria uma nítida assimetria nos relacionamentos sino-africanos – ou bem ele é uma plataforma que permite aos líderes africanos moldar uma cooperação no âmbito do FOCAC mais próxima de suas preferências, possibilitando, a despeito da assimetria de poder entre a China e suas contrapartes, maiores benefícios para os países envolvidos (Centre for Chinese Studies, 2010, p.187). Ao fim e ao cabo, no primeiro caso, tratar-se-ia de uma sobreposição da estratégia do bilateralismo chinês sobre o apelo multilateral do Fórum na relação com os países africanos e, no segundo caso, tratar-se-ia de um avanço da plataforma multilateral que, sem excluir o bilateralismo, ampliaria o intercâmbio entre os países e daria maior adensamento institucional ao Fórum. Noutras palavras, nesse caso, o FOCAC deixaria de ser uma “plataforma de diálogo para interação política” (Centre for Chinese Studies, 2010, p.182) para ser um facilitador na expansão das relações entre os países africanos e a China. A próxima seção descreve e analisa o perfil da cooperação sino-africana sob o FOCAC.

2.1. O Investimento Direto Externo da China na África

A assistência ao desenvolvimento chinesa encontra-se diretamente vinculada ao fluxo de investimentos de empresas chinesas em terceiros países⁶. Tal fato pode ser percebido na própria arquitetura institucional que informa o processo de tomada de decisão e gestão da cooperação para o desenvolvimento: embora conte com a participação de outros órgãos governamentais como o próprio Ministério das Relações Exteriores, a cooperação é coordenada basicamente pelo Ministério do Comércio, através dos seus departamentos de Ajuda Externa e Investimento Externo e Cooperação Econômica. A partir dessa estrutura institucional, a cooperação vincula-se ao Investimento Direto Externo (IDE). A importância do IDE como promotor do desenvolvimento chinês cresceu rapidamente nas últimas duas décadas. O país não só se constitui no maior recipiente de IDE dentre os países em desenvolvimento desde 1990, como seus fluxos externos (outflows) passaram de menos de 100 bilhões de dólares nos anos 1980 para 12 bilhões no ano de 2005, conforme dados da UNCTAD (UNCTAD, 2010). Essa expansão

6 A definição de Assistência ao Desenvolvimento do governo chinês contempla oito atividades: projetos completos, concessão de bens e materiais, cooperação técnica, cooperação para o desenvolvimento de recursos humanos, envio de pessoal médico, ajuda humanitária emergencial, programas voluntários em países estrangeiros e perdão da dívida. White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012

é motivada pela estratégia chamada de “go out” ou “going global”, que se refere à adoção de políticas governamentais, iniciadas em 1999, que incentivam empresas chinesas a investirem no exterior. Como forma de viabilizar a internacionalização de empresas chinesas, o Estado promoveu uma série de mudanças na legislação na primeira metade dos anos 2000, proporcionando a simplificação no processo de aprovação de projetos, estímulo ao investimento exterior, gestão cambial e avaliação estatística.

Contudo, o continente africano encontrava-se à margem da dinâmica de internacionalização dos negócios, permitida pelos cada vez maiores IDE chineses até um passado muito recente. Na década de 1980, não houve nenhum projeto relevante implementado pela China na África e, nos anos de 1990, o investimento na região era apenas residual: em 2003, o continente recebia cerca de 3% do total do IDE chinês, contrastando com os 53% destinados à Ásia e os 37% destinados à América Latina. De 1979 a 2000, foram investidos 315 milhões de dólares no setor manufatureiro, o que corresponde a 46,2% do IED chinês para o continente, e 188 milhões em extração de recursos, cerca de 27%⁷ (Dent, 2011).

Como forma de canalizar investimentos chineses, sob o Plano de Ação de Pequim, o governo chinês anunciou, durante o FOCAC 2006, a intenção de desenvolver zonas econômicas especiais (ZEEs) no continente africano. Estas teriam objetivos similares às existentes na China desde os anos 1980, visando à expansão de indústrias específicas e dos níveis de emprego a partir de incentivos fiscais⁸. Uma das primeiras ZEEs a ser desenvolvida encontra-se em Chambishi, ocupando uma área de 45 km quadrados no cinturão de cobre zambiano, onde companhias ali localizadas receberão diversos incentivos alfandegários. A região, que também é rica em diamantes, cobalto, urânio e estanho deverá contemplar a criação de mais de 6000 empregos para zambianos (Davies et al, 2008). A segunda zona oficial, anunciada em julho de 2007, é localizada em Maurício, um centro financeiro com atrativas leis relacionadas a investimento externo. Encontram-se ainda em desenvolvimento zonas na Etiópia, Egito e Nigéria (Brautigam & Xiaoiang p.31). Segundo estudo da UNCTAD, o volume de IED para a África tende a se manter em ascensão devido à natureza complementar do desenvolvimento entre a China e seus parceiros africanos e a necessidade cada vez maior de recursos para manter o seu desenvolvimento industrial.

2.2. A Cooperação para o Desenvolvimento da China na África

A cooperação para o desenvolvimento acompanhou o aumento exponencial dos investimentos chineses na África. Do ponto de vista normativo, o governo chinês destaca os princípios do benefício mútuo, desenvolvimento comum e ausência de condicionalidades políticas como orientadores de suas decisões em termos de promoção da assistência ao desenvolvimento⁹. A promoção do desenvolvimento no continente africano pela China realiza-se através de três instrumentos: empréstimos, doações e cooperação/assistência técnica.

7 O acordo com a Libéria de 2009 no valor 2,3 bilhões de dólares para a extração de minério de ferro, o maior projeto de IDE já realizado no país, é exemplo recente de investimento externo direto no setor de extração de recursos (Dent, 2011).

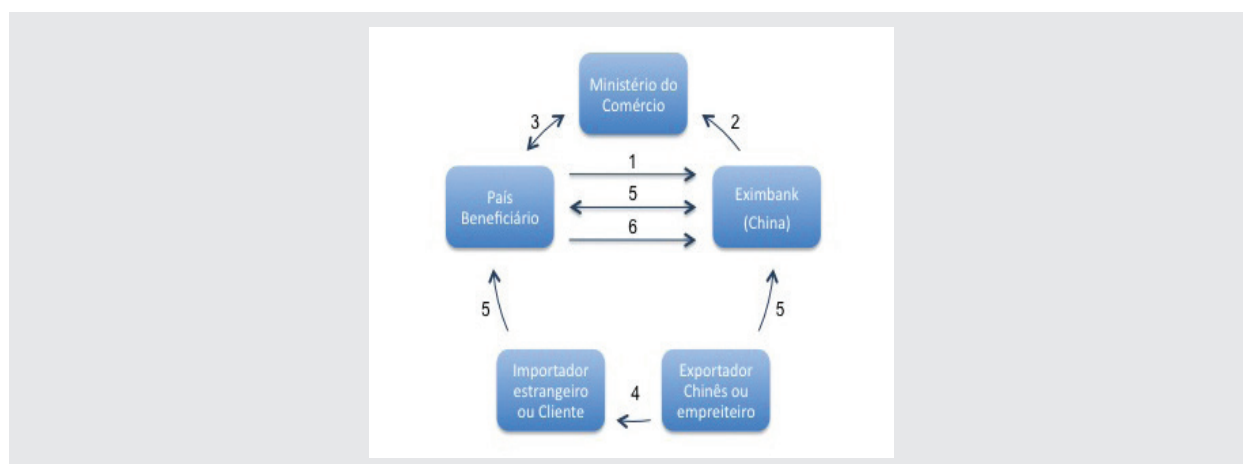
8 Tal iniciativa tem sido bem vista inclusive por organizações multilaterais como o Banco Mundial. Conforme afirmou seu presidente, Robert Zoellick, "The Chinese government is supporting the establishment of SEZs in some countries in Africa. It is a very welcome initiative to expand China's investment in Africa beyond the minerals and infrastructure sectors, into activities that are providing greater opportunities to create jobs" Disponível em: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90861/7140431.html>. Acesso em: 15 jun. 2012.

9 É importante ressaltar, contudo, que a inexistência ou inconsistência dos dados apresentados pelo governo chinês impõem cautela àqueles que estudam o tema.

Até setembro de 2006, o EXIMBANK chinês, instituição responsável pela concessão de empréstimos, relacionava-se com 36 países do continente africano, contando com 259 projetos em seu portfólio, dentro dos quais 79% dos compromissos eram relacionados à infraestrutura. Durante o FOCAC 2006, o governo chinês comprometeu-se com 3 bilhões de dólares em empréstimos e com 2 bilhões em crédito de exportação. Em 2009 foi anunciada a provisão de 10 bilhões de dólares em empréstimos, acrescido de outro bilhão especialmente direcionado ao desenvolvimento de pequenas e médias empresas no continente africano. O arranjo institucional responsável pela concessão de empréstimos revela o vínculo entre IDE, comércio e assistência ao desenvolvimento. De fato, como apresentado na figura 1, o processo de concessão de empréstimos pelo governo chinês é coordenado pelo Ministério do Comércio e operado pelo EXIMBANK. Tal processo segue as seguintes etapas:

1. O país receptor solicita empréstimo ao EXIMBANK;
2. EXIMBANK estuda a viabilidade do projeto e, em caso positivo, emite recomendação ao Ministério do Comércio ¹⁰;
3. Ministério do Comércio negocia os termos de concessão do empréstimo (o período de carência e o valor dos juros são negociados separadamente);
4. Os empreiteiros chineses apontados no acordo entram, então, em contato com os importadores estrangeiros para receber o pagamento, que, por sua vez, notificam a agência responsável do governo recipiente;
5. Um relatório de progresso é enviado ao EXIMBANK, que pode então enviar os fundos previamente acertados para o exportador;
6. Por fim, o país recipiente paga o montante principal mais os juros ao EXIMBANK ¹¹

Figura 4: Arranjo Institucional para a concessão de empréstimos da China



Fonte: Davies et al, 2008

10 Conforme a observação de Davies, o principal critério de análise utilizado pelo EXIMBANK, é a seleção de empresas chinesas como *contractors* ou exportadores, ou a aquisição de equipamentos, tecnologia e serviços prioritariamente na China (Davies et al, 2008).

11 Estudo da New York University Wagner School indica que de 2002 a 2007 foram concedidos mais de 22 bilhões de dólares em empréstimos com juros subsidiados. Do ponto de vista prático, isso gera grande preocupação por parte dos membros da OCDE na medida que tais práticas podem não só levar países como a Etiópia, Zâmbia e Gana – recém saídos da lista dos HIPC (Highly Indebted Poor Countries) – a um retorno a sua condição prévia de HIPC como produzir dependência nesses países em relação ao cancelamento e reestruturação de dívidas (Davies et al 2008).

Do ponto de vista substantivo, existe uma tendência na negociação dos empréstimos sino-africanos de se aproximar do chamado "modelo de Angola", sob o qual um empréstimo de no mínimo 20 bilhões de dólares para a implementação de projetos sociais, industriais ou de infraestrutura teria recursos naturais como garantia ou como forma de pagamento. Em Angola, a China assegurou cerca de 10.000 barris de petróleo por dia. Seu preço é verificado diariamente no mercado o que, devido ao clima internacional específico, tem contribuído para a amortização da dívida angolana.

A segunda modalidade de assistência envolve doações e cancelamentos de dívidas¹². As doações visam principalmente ao auxílio na construção de hospitais, escolas, moradias de baixo custo e a projetos populares como escavações de poços e abastecimento de água. Elas são usadas em projetos de desenvolvimento, de cooperação para a formação de recursos humanos ou cooperação técnica¹³ e assistência em ajuda humanitária emergencial¹⁴. Também fazem parte dessa categoria o perdão de dívidas e o apoio a organizações não governamentais.

As doações são concedidas pelo governo chinês e distribuídas aos vários projetos nos países receptores de acordo com o que por este é demandado (Davies et al, 2008). Afirma-se que a China prefere os empréstimos às doações por cultivar a imagem da China como "país generoso". Para tanto, ela adota duas ferramentas: primeiro, o próprio empréstimo; segundo, o perdão do débito, quando demandado pelo país receptor (Pehnelt & Abel, 2007). Segundo o estudo da, o valor da cooperação chinesa para países da África, América Latina e Sudeste Asiático foi, somente em 2007, de US\$16,6 bilhões, sendo 5% deste valor utilizado em forma de doações e perdão de dívidas. De acordo com o mesmo estudo, entre os anos de 2002 e 2007, a China teria cancelado cerca de 850 milhões de dólares do montante geral das dívidas africanas. Esse cancelamento é contabilizado, assim, como uma forma de cooperação chinesa com o continente africano. Em números, até 2009, a China perdoou 35 países africanos de 312 dívidas contraídas, totalizando um montante de 18,96 bilhões de yuans (aproximadamente US\$ 3.06 bilhões)¹⁵. Além disso, de 2007 a 2009, a China forneceu à África US\$ 5 bilhões em créditos de diversas formas e preferências comerciais. Estima-se que de 2010 a 2012, a China deverá fornecer um montante de US\$ 10 bilhões em crédito com taxas preferenciais¹⁶.

A última modalidade de assistência chinesa à África tem a forma de cooperação técnica. Essa modalidade envolve o envio de especialistas para orientação técnica na produção, operação ou manutenção de projetos, treinamento da população em administração e atividades técnicas, criação de animais, no processamento de produtos e no ensino de técnicas agrícolas tecnológicas e tradicionais. Além disso,

12 É preciso analisar as informações disponíveis sobre o tema com cautela dada a existência de incongruências nas estatísticas chinesas tanto no que se refere à variação de dados quanto à própria indefinição conceitual do que constitui assistência ao desenvolvimento. Enquanto no China Statistical Yearbook 2003-2006 acusava-se uma ajuda anual de 970 milhões de dólares, outras fontes indicam um valor entre 1,5 e 2 bilhões. Quando se flexibiliza a concepção de ajuda externa, os valores podem superar em muito aqueles reportados pelo governo chinês. Segundo estudo da New York University Wagner School, o montante total da ajuda chinesa para a África no ano de 2007 seria de 18 bilhões de dólares, o dobro do ano anterior. Em contraposição, o montante destinado a América Latina, por exemplo, teria passado de 16 para menos de 2 bilhões de dólares, indicando uma crescente relevância comparativa do continente africano.

13 As formas identificadas de ajuda externa chinesa muitas vezes se cruzam. Neste caso, cooperação técnica é vista como uma doação. Isto demonstra a dificuldade de se tratar os dados apresentados pelo governo chinês.

14 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

15 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012.

16 China-Africa Economic and Trade Cooperation (2010). Disponível em: <http://www.scio.gov.cn/zfbps/wjbps/2010/201101/t847811.htm>. Acesso em: 15 jun. 2012.

busca ajudar os países em desenvolvimento em mecanismos de inspeção, pesquisa, planejamento e consultoria para empresas.

Esta é uma forma importante de atuação chinesa por permitir que o país receptor fortaleça suas próprias capacidades e com isso as possibilidades de autodesenvolvimento, envolvendo áreas como produção industrial, administração, agricultura, artesanato, cultura, educação, esportes, medicamentos, desenvolvimento de energia limpa, pesquisa geográfica, mineração e planejamento econômico. Os projetos geralmente duram de um a dois anos, podendo ser estendidos a pedido do país receptor¹⁷. A título de exemplo, em 2005 um grupo de especialistas chineses foi enviado para disseminar uma tecnologia de alta produção de arroz híbrido na Libéria¹⁸. Na mesma direção, é possível encontrar projetos sul-africanos, através da Iniciativa de Crescimento Compartilhado da África do Sul (ASGISA) e das Iniciativas Associadas para Aquisição Prioritária (JIPSA), onde fundos têm sido distribuídos para ajudar o treinamento técnico em agricultura, turismo, defesa e relações internacionais (Davies et al, 2008).

Os gastos com assistência técnica são menores apenas que os gastos com projetos em infraestrutura e projetos públicos (ver Tabela 2). Contudo, se comparada a outros países emergentes, a China oferece uma pequena porcentagem da assistência técnica enviada ao continente africano. Coréia do Sul (33% da assistência técnica recebida pela África) e a Turquia (29% da assistência técnica à África) são os países emergentes mais ativos nesse setor (UNCTAD, 2010). É possível, contudo, identificar uma tendência de aumento da assistência técnica chinesa aos países africanos. Isto porque, no FOCAC, como se verá a seguir, a assistência técnica foi reforçada em áreas diversas e os efeitos do compartilhamento de conhecimento e ferramentas são considerados benéficos tanto para os países africanos quanto para a China.

Tabela 2: Cooperação para o Desenvolvimento chinesa (2002-2007)

Relatório da República Popular da China sobre ajuda externa por tipo e região (2002-2007) (em milhões de dólares) ¹⁹			
	África	América Latina	Sudeste Asiático
Recursos Naturais	9.432	18.585	4.788
Infraestrutura	17.865	7.535	6.438
Não especificado	5.024	608	2.276
Humanitário	802	32	159
Militar	4	0	170
Assistência Técnica	10	1	3

Fonte: Lum et al, 2009.²⁰

A Tabela 2 apresenta os valores empregados pela China em ajuda externa de 2002 a 2007. Os dados são classificados pelo tipo de ajuda e pela região receptora. Observa-se que a maioria dos gastos em infraestrutura, ajuda humanitária, auxílio militar, assistência técnica,

17 White Paper on China's Foreign Aid. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 jun. 2012

18 Existem envios de assistência técnica mais antigos, como em 1968, quando foi desenvolvida uma plantação de chá e o processo de plantio na Guiné com a assistência de especialistas da China. A esse respeito, veja-se Sithara (2007).

19 Os valores totais anuais representam empréstimos anunciados, outras formas de ajuda relatadas e projetos econômicos com financiamento chinês.

20 Os dados do estudo apresentaram algumas contestações, principalmente por parte da pesquisadora Deborah Brautigam. Entretanto, deve-se ressaltar a imprecisão de quaisquer dados coletados sobre a cooperação internacional chinesa. Estes, contudo, não devem ser descartados, mas analisados com cautela. Ver *More Mistakes by The Economist: "Charity Begins Abroad"*. Disponível em: <<http://www.chinaafricarealstory.com/2011/08/more-mistakes-by-economist-charity.html>>. Acesso em: 19 jun. 2012.

além de formas não específicas de cooperação foram direcionados ao continente africano, que foi superado apenas pelos gastos com recursos naturais na América Latina. Além disso, 44,5% dos recursos destinados à cooperação foram dirigidos a investimentos relacionados a acesso a recursos naturais e agricultura, e 43% tiveram como destino o desenvolvimento de infraestrutura.

O FOCAC

Criado no âmbito de uma Conferência Ministerial em Beijing no ano 2000 que foi integrada por líderes chineses e de 44 países africanos, o FOCAC prevê reuniões ministeriais trienais. A primeira reunião teve como objetivo estabelecer as direções para o desenvolvimento de uma nova, estável e longa parceria entre China e África. Duas questões orientaram o encontro: (1) as transformações da política internacional e da ordem internacional no séc. XXI e (2) a busca pelo fortalecimento da cooperação econômica e comercial sino-africana como instrumento de superação das desigualdades existentes no sistema internacional. A maioria dos documentos produzidos na reunião aborda os problemas econômicos, sociais, humanitários e ambientais do continente africano e defende a responsabilização da comunidade internacional para a sua resolução.

O Programa de Cooperação Econômica e de Desenvolvimento Social para a África, estabelecido durante a Primeira Conferência Ministerial do FOCAC, determinou como centrais para o avanço nas relações sino-africanas as áreas de desenvolvimento social e econômico. Para tal, foram determinadas metas. Dentre elas, a China comprometeu-se a cancelar dívidas referentes a 31 países africanos até junho de 2002, totalizando 156 dívidas no valor de 10,5 bilhões de yuans. Ademais, o governo chinês criou o Fundo Africano de Desenvolvimento de Recursos Humanos, responsável pelo financiamento de 300 cursos de treinamento para 6.000 africanos.

Em 2003, aconteceu em Addis Ababa, capital da Etiópia, a segunda reunião ministerial do FOCAC. Sob o tema Action-Oriented Cooperation, a China comprometeu-se a continuar aumentando a assistência para os países africanos através do FOCAC; abrir o mercado chinês e permitir a entrada de commodities livre de tarifas de países africanos menos desenvolvidos.

O Plano de Ação 2004-2006, assinado por Ministros de 44 países africanos e a China, sintetiza a tônica das relações sino-africanas em torno dos princípios do benefício mútuo e do pragmatismo da cooperação internacional e declara a intenção dos países em intensificar as relações em diversas áreas. Abordou-se também nessa reunião o esforço africano para o desenvolvimento do NEPAD (New Partnership for African Development) e da UA (União Africana) como formas de promoção da unidade desses países e a intenção do FOCAC de estabelecer relações com essas organizações sub-regionais. O que se pode constatar é que em meio ao tom declaratório do documento há o reforço das prioridades chinesas na cooperação com o continente africano, quais sejam, comércio, perdão de dívida e desenvolvimento no marco das características da cooperação chinesa.

Paralelamente à segunda reunião ministerial ocorreu a Segunda Conferência entre Empresários Chineses e Africanos, incluindo aí a Primeira Conferência de Negócios China-África. Foi composta por cerca de 500 empresários chineses e africanos e 21 acordos de cooperação

foram assinados num valor total de um bilhão de dólares. Além disso, estabeleceu-se a Câmara de Comércio e Indústria China-África.

A terceira reunião ministerial do FOCAC aconteceu em 2006 novamente em Pequim. Lá se encontraram os principais ministros da China e os representantes de 48 países africanos. A novidade do encontro foi a constituição do Fundo China-África para o Desenvolvimento, cujo montante visava a alcançar cinco bilhões de dólares para incentivar e dar apoio a empresas chinesas que fazem investimentos em projetos na África. Tais empresas devem contribuir para o progresso tecnológico, aumento do número de empregos e para o desenvolvimento socioeconômico. Além disso, a China comprometeu-se em 2006 a aumentar de 190 para 440 o número de itens importados da África livres de tarifa e providenciar três bilhões de dólares em empréstimos preferenciais e dois bilhões de dólares como crédito para compra de exportações para os países africanos. Foi declarado o apoio chinês na ajuda à construção de escolas em zonas rurais e de 30 hospitais, além de fornecer um empréstimo de RMB 300 milhões para a compra de medicamentos contra a malária.

Dessa reunião resultou a declaração do Presidente chinês Hu Jintao voltada para a construção de um “novo tipo de parceria estratégica sino-africana” (Centre for Chinese Studies, 2010, p.8) em torno de fundamentalmente oito propostas:

- Previsão de duplicação da assistência chinesa à África até 2009;
- Provisão de US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais num prazo de três anos;
- Estabelecimento do Fundo de Desenvolvimento China-África cujo montante de US\$ 5 bilhões visa a encorajar empresas chinesas a investirem na África;
- Estabelecimento de um centro de conferência da União Africana para acompanhar o avanço da unidade africana, um dos elementos reforçados nessa Reunião;
- Cancelamento dos empréstimos sem taxas de juros dos países incluídos na lista HIPC (Heavily Indebted Poor Countries);
- Avanço na abertura do mercado chinês com o aumento de 190 para 440 produtos de países menos desenvolvidos que recebem tarifa de importação zero;
- Estabelecimento de novas ZEEs;
- Treinamento de 15.000 profissionais africanos, construção de 30 hospitais e 100 escolas rurais, doação de cerca de US\$ 38 milhões para ajuda no combate à malária, escolas e duplicação do número de bolsas de estudos chinesas oferecidas a estudantes africanos (cerca de 4.000 até 2009).

Conforme a avaliação de Peter Kragelund, entre as propostas apresentadas pelo presidente Hu Jintao, várias não foram realizadas. Convém ressaltar, no entanto, o forte investimento em empréstimos preferenciais, perdão de dívidas e construção de Zonas Econômicas Especiais.

Tabela 3: Avaliação do FOCAC III

	Compromisso	Status
1	Dobrar a ajuda de 2006 até 2009	ND (não disponível)
2	Providenciar US\$ 3 bilhões em empréstimos preferenciais e US\$ 2 bilhões em créditos para exportações preferenciais	US\$ 8.3 bilhões em empréstimos preferenciais para a Nigéria para construção de ferrovias e US\$ 2.5 bilhões do EximBank para um projeto de eletrificação.
3	Estabelecer um fundo para apoiar empresas chinesas estáveis e de boa reputação com investimentos realizados na África	O Fundo China-África foi criado em junho de 2007. Até o final de 2008, o Fundo já tinha aprovado projetos no valor de US\$ 2 bilhões.
4	Construir um Centro de Conferências para a União Africana	Construção iniciada em 2007 e prevista para três anos.
5	Perdão de dívidas	Até março de 2008, a China já havia perdoado dívidas bilaterais de 33 países africanos.
6	Aumentar de 190 para 440 o número de itens exportados para a China com taxa zero de tarifa dos países menos desenvolvidos da África	Até julho de 2007, 454 bens de 26 países dos menos desenvolvidos da África deixaram de ser taxados.
7	Estabelecer de 3 a 5 zonas econômicas e de comércio além-mar	A primeira ZEE já se encontra em funcionamento, desde 2009 na Zâmbia. Em 2007 foi iniciada a construção de ZEEs em Maurício e Tanzânia e Nigéria. Em 2010 foi iniciada a construção de ZEEs no Egito, Etiópia e Argélia.
8a	Treinar 15 mil profissionais africanos	Entre 2007 e 2008, aproximadamente 10.000 profissionais africanos haviam sido treinados em regiões não especificadas.
8b	Enviar 100 especialistas em agricultura para a África e construir 10 centros de demonstração de tecnologia agrícola.	Até 2008, 100 especialistas em agricultura e 113 jovens voluntários foram enviados a vários países africanos; Um centro de demonstração está em operação em Madagascar, outros dois em construção (Ruanda e Togo) e, já foram assinados contratos para construção de oito centros. No total, a China espera construir 14 centros – todos desenvolvidos por empresas chinesas.
8c	Assistência na construção de 30 hospitais	US\$ 10 milhões para um hospital na Líbia, e outros dois em Serra Leoa e Ruanda.
8d	Providenciar US\$ 40 milhões para medicamentos antimaláricos	US\$ 370.000 (5 milhões de Yuans) para medicamentos para Gana.
8e	Construir 30 centros de demonstração para prevenção e tratamento da malária	O primeiro centro foi aberto na primavera de 2009 em Camarões.
8f	Auxiliar na construção de 100 escolas rurais	Quatro escolas rurais na Nigéria, e duas no Lesoto, e vários memorandos de entendimento e promessas.
8g	Aumentar o número de bolsas escolares disponibilizadas pelo governo chinês para estudantes africanos de 2000 (2006) para 4000 (2009)	2000 bolsas escolares para estudantes africanos foram concedidas em 2006 e 2700 bolsas em 2007 (Xinhua, 2008).

Fonte: Kragelund, 2010

O Fundo China-África para o Desenvolvimento teve suas atividades iniciadas oficialmente em 2007. A inovação da proposta reside no fato de que os investimentos não operam na lógica da ajuda econômica para a África no sentido de que ela não é alocada por Estado Nacional, mas

pela possibilidade de ganhos passíveis de serem auferidos numa lógica que se aproxima daquela das economias de mercado. Os investimentos do Fundo tampouco são créditos concedidos aos países, o que significa que não há aumento na dívida dos mesmos. Nesse sentido, o Fundo opera como “parceiro” nos projetos, assumindo os riscos da atividade respectiva.

O quarto encontro aconteceu em 2009 em Sharm El-Sheikh, Egito. As declarações dos Ministros ratificaram o alcance das metas da reunião de 2006.

Do ponto de vista da cooperação econômica e financeira, foi determinada como cooperação econômica a construção de seis Zonas Chinesas de Cooperação e Comércio na África, isto é, na Zâmbia, Maurício, Nigéria, Egito e Etiópia. A criação das zonas econômicas especiais busca atrair investimentos e negócios. Os documentos resultantes da reunião relatam alguns dos resultados da cooperação China-África como em 2007, quando o Banco Industrial e Comercial da China adquiriu 20% do Standard Bank of South Africa por 5,46 bilhões de dólares, tornando-se o maior investimento financeiro da China na África. Até 2009, a China tinha apoiado 54 projetos em 28 países africanos, contabilizando 2.647 bilhões de dólares em empréstimos concessionais, além de outros 10 projetos por meio de exportação no valor de 2 bilhões de dólares. Protocolos de cancelamento de dívida foram assinados com 33 países pobres e altamente endividados (HIPC) e menos desenvolvidos (LDC).

A IV Reunião estabeleceu ainda um Plano de Ação (2010-2012) que amplia sobremaneira o escopo da tradicional da cooperação chinesa com a África. Tal ampliação manifesta-se concretamente nas agendas da cooperação cultural, judicial e particularmente na área de segurança. Medidas para avançar o intercâmbio cultural, por exemplo, são adotadas como a manutenção do FOCAC Culture Forum para o fortalecimento de consultas regulares entre os órgãos governamentais competentes a fim de promover projetos na área respectiva. Ademais, decidiu-se promover os Cultures in focus, que operarão como plataformas para intercâmbio cultural.

Há também propostas no âmbito do FOCAC de intensificação da cooperação judicial, por exemplo. A preocupação com o avanço da integração africana como um caminho para solução dos problemas continentais, algo crescentemente visível no histórico das reuniões, ganha destaque no Plano. Nesse sentido, África e China reconhecem a necessidade de fortalecimento das organizações regionais africanas, especialmente no que tange à promoção da paz e do desenvolvimento naquele continente. Dessa feita, a China vem encorajando o fortalecimento do NEPAD como uma plataforma viável de discussão com o Fórum dado o compartilhamento dos objetivos citados. Assim, a *rationale* que parece orientar esse plano é a de que uma África integrada e fortalecida é capaz de explorar melhor as possibilidades de cooperação com a China no âmbito do FOCAC. No entanto, o tema em si não é novo, na medida em que no FOCAC II declarou-se:

3.2.2 The Chinese side, encouraged by the progress of the NEPAD implementation and African regional cooperation, will support and assist African countries in realizing their objectives for peace and development of the continent. China will, under the framework of the Forum on China-Africa Cooperation, take concrete measures to strengthen cooperation with African countries, African regional and sub-regional organizations in priority sectors identified under the NEPAD, such as infrastructure development, prevention and treatment

of communicable and infectious diseases (HIV/AIDS, malaria and tuberculosis, etc.) human resources development and agriculture²¹.

Por fim, merece destaque a temática de paz e segurança no Plano de Ação. Um acompanhamento do desenrolar desse tema nos Planos anteriores (2004-2006 e 2007-2009) sugere que (i) a temática de segurança está intimamente ligada a questões de agricultura, por exemplo, o que, por conseguinte, indica que o conceito mais amplo de segurança está fortemente relacionado ao conceito de segurança alimentar e que (ii) este ocupa um lugar acessório na agenda do FOCAC, que é dominada fundamentalmente pelas questões de comércio e desenvolvimento.

O Plano de Ação do FOCAC IV (2010-2012) reverte essas duas tendências e coloca as orientações ligadas à paz e segurança em primeiro plano. Cumpre reconhecer também que a temática deixa de ter posição acessória – ao menos enquanto plano de ação – bem como a associação que se faz a ela é ampliada: não apenas a segurança passa a ter sua dimensão alimentar referida, como o Fórum relaciona essa dimensão à resolução de conflitos e operações de paz. Do lado chinês, há a declaração de apoio ao Conselho de Segurança das Nações Unidas na sua atuação em conflitos no continente africano bem como sua participação nas missões de paz lá realizadas, especialmente na reconstrução de países no momento pós-conflito²².

No Plano, a China ainda declara sua apreciação pelo conceito e pela prática de “resolução dos problemas da África pelos africanos” (*solving African problems by Africans*). Nesse sentido, afirma que apoiará os esforços de organizações regionais como a União Africana na pesquisa, treinamento e construção de capacidade de manutenção da paz no continente. Do ponto de vista dos países africanos, há boa receptividade das ações chinesas em relação à sua atuação nas questões que geram instabilidade e insegurança na região. Por tudo, uma leitura do Plano de Ação 2010-2012 demonstra, em primeiro lugar, a ampliação das preocupações que orientam as relações sino-africanas e, em segundo, a relevância crescente do tema da segurança e da estabilidade política da África.

Apenas Segurança Econômica?

Diante do incremento da cooperação para o desenvolvimento chinesa com a África ao longo da última década, duas questões devem ser abordadas. A primeira delas diz respeito à manutenção dos investimentos e da cooperação chinesa com a África nos próximos anos; a segunda concerne aos impactos e consequências mais gerais das práticas chinesas para o próprio campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Como demonstrado acima, o investimento direto externo e a cooperação chinesa com a África em qualquer uma de suas modalidades – operações de crédito, doações e cooperação técnica – cresceram exponencialmente. A presença da China na África é resultado da combinação de dois vetores centrais da política econômica externa chinesa: o acesso a mercados necessário à expansão comercial e à projeção internacional de empresas de orientação estatal e a garantia de insumos suficientes para a manutenção de seu desenvolvimento e estabilidade social

21 Disponível em: <<http://www.focac.org/eng/ltada/dejbjzjhy/DOC22009/t606801.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2012.

22 <<http://www.focac.org/eng/dsjbjzjhy/hywj/t626387.htm>>

(Sutter, 2008: 2). O crescente fluxo de IED chinês para a África e as operações de crédito são testemunhas dessa equação. É a partir da interseção entre cooperação para o desenvolvimento, acesso a mercados e segurança econômica que podemos assinalar as principais tendências da cooperação para o desenvolvimento chinesa para a África nos próximos anos. No que se refere, particularmente, ao investimento externo direto e às operações de crédito, é possível identificar três tendências que deverão se consolidar em um futuro próximo:

1. a promoção de Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) como forma preferencial de canalização dos fluxos de IED: desde a reunião do FOCAC de 2006 a China elevou a construção de ZEE's à sua lista de ações prioritárias no continente africano. Até 2010, a China havia anunciado sete ZEE's nos seguintes países: Zâmbia, Ilhas Maurício, Egito, Argélia, Etiópia e duas na Nigéria (Centre for Chinese Studies, 2010)
2. a expansão das operações de crédito concessionais que, por um lado, oferecem aos países devedores condições mais favoráveis que aquelas do mercado e, por outro, impõem níveis variados de restrição quanto à contratação exclusiva de fornecedores de bens e serviços do país credor.
3. difusão do modelo de Angola que permite o uso de recursos naturais como garantia de pagamento dos empréstimos.

Cabe assinalar, ainda, a ênfase que a cooperação para o desenvolvimento chinesa oferece a projetos de infraestrutura. Enquanto doadores ocidentais tradicionais restringem progressivamente o financiamento a esses projetos, a China permanece investindo maciçamente nesse setor. Tanto pela via do IDE ou das operações de crédito, quanto através do recurso às doações ou à cooperação técnica, a ênfase atribuída por Pequim aos projetos de infraestrutura termina por contribuir para a competitividade dos negócios chineses que se instalam no continente.

A interseção entre cooperação para o desenvolvimento, acesso a mercados e segurança econômica permite, ainda, compreender a orientação que as doações e que a cooperação técnica chinesa adquirem no continente africano. O financiamento de projetos de infraestrutura e, recentemente, os investimentos em formação de mão-de-obra qualificada parecem não apenas confirmar a instrumentalização da cooperação para o desenvolvimento aos objetivos da política econômica externa chinesa, como, sobretudo, apontar um caminho para a África que é substantivamente distinto daquele traçado pelo Ocidente. Como perceberam Sautman e Hairong, enquanto as práticas ocidentais de cooperação para o desenvolvimento enfatizam as dimensões do livre mercado, expansão da democracia, boa governança e, após a crise do Consenso de Washington, redução da pobreza, as práticas chinesas da cooperação para o desenvolvimento têm como elemento central a promoção do comércio e do desenvolvimento industrial no próprio continente africano (Sautman & Hairong, 2007, p.77 e ss). Nesse sentido, no que concerne à cooperação técnica e à oferta de doações, é plausível supor que a tendência das práticas chinesas na África em um futuro próximo se caracterizarão por:

4. ênfase em projetos que facilitem o incremento da produção de bens em setores complementares à economia chinesa como forma de garantir a manutenção de suas

taxas de crescimento econômico, incluindo programas e projetos de educação e transferência de tecnologia;

5. ênfase em programas e projetos que fortaleçam tanto os laços comerciais entre a China e seus parceiros africanos, quanto a produção industrial em território africano por empresas chinesas, incluindo aqui projetos de infraestrutura e formação de mão de obra;

As tendências desenhadas acima possibilitam observar como a orientação chinesa para a cooperação internacional para o desenvolvimento em geral e, para a cooperação técnica em particular, é instrumental para a segurança e expansão econômicas da própria China. Cabe indagar, então, quais são os impactos das práticas chinesas para o campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e para as práticas de cooperação técnica. A instrumentalização da cooperação não deve ser tomada como uma característica específica da cooperação chinesa e, tampouco da cooperação sino-africana. Ao contrário, desde sua emergência, após a Segunda Guerra Mundial, as práticas de cooperação se constituíram em importantes instrumentos para a realização dos interesses políticos e econômicos das potências centrais. A especificidade das práticas chinesas e suas consequências de médio e longo prazo residem não apenas nos seus impactos econômicos, senão no contraste com o quadro mais geral da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento tal como consolidada após a Guerra-Fria. De fato, o modelo chinês emerge e ganha força sob a sombra das práticas liberais que se consolidaram no campo da ajuda ao desenvolvimento ao longo da década de 1990. Tais práticas se caracterizavam pela imposição de condicionalidades aos países recebedores e por sua ênfase em projetos de reforma institucional assentados em modelos liberais de boa governança que, muitas vezes, encontravam resistências entre setores expressivos das elites dos países africanos (Sautman & Hairong, 2007).

É na natureza das práticas da cooperação para o desenvolvimento em geral, e da cooperação sino-africana em particular, que podem ser encontradas algumas das principais consequências da expansão da presença chinesa na África. A cooperação para o desenvolvimento promovida por Pequim apresenta-se como uma prática horizontal – como parte dos esforços mais gerais de promoção da cooperação Sul-Sul – em oposição às práticas verticalizadas e, portanto, hierárquicas que caracterizariam a cooperação Norte-Sul. Uma vez que a China ainda se enquadra na categoria de país em desenvolvimento, como de resto o fazem os campeões da modalidade, o estabelecimento de arranjos institucionais, programas ou projetos de cooperação entre a China e os países recipientes africanos desafiaria a própria lógica que presidiu a construção do sistema de ajuda ao desenvolvimento como um sistema de relações entre o Norte desenvolvido e o Sul subdesenvolvido (Opoku-Mensah, 2010, p.78). Mais que isso, a orientação chinesa à cooperação para o desenvolvimento, supostamente sustentada por sua natureza horizontal, apresenta-se como um processo de mão dupla no qual ganhariam o Estado e os empreendimentos chineses, bem como os países recebedores da ajuda, seja em termos de acesso ao mercado chinês, seja em termos de investimentos em infraestrutura ou assistência técnica – ainda que frequentemente estejam vinculados a iniciativas que favoreçam o investimento chinês (Opoku-Mensah, 2010; Dent, 2011). Como percebeu Opoku-Mensah, a cooperação para o desenvolvimento realizada pela China não tem como ênfase a redução da pobreza ou, poderíamos aduzir, a reforma estrutural,

mas o crescimento econômico através da criação de situações que se apresentariam como vantajosas para os dois atores cooperantes (idem, p.78-79)²³.

Não por acaso, a expansão das práticas chinesas da cooperação para o desenvolvimento se apresentou aos países africanos como alternativa viável ao chamado modelo do “Consenso de Washington”, causando enorme polêmica entre analistas e operadores do campo da ajuda ao desenvolvimento. Enquanto aqueles que advogam o valor da ajuda ao desenvolvimento chinesa para a África costumam enfatizar o princípio da não ingerência, da horizontalidade, e do desenvolvimento harmônico como elementos centrais da cooperação sino-africana²⁴, críticos têm chamado atenção para as consequências negativas da política externa chinesa para a África em termos de direitos humanos, meio ambiente e, finalmente, da construção de novas relações de dependência entre os países africanos e a China. É provável, contudo, que o aprofundamento da presença chinesa na África tenha impacto tanto sobre suas próprias práticas, quanto sobre as práticas ocidentais da Ajuda ao Desenvolvimento. No primeiro caso, a pressão ocidental deve conduzir a China à imposição de condições mais estritas para a cooperação para o desenvolvimento, particularmente no que se refere ao meio ambiente. No segundo caso, diante da competição chinesa, é muito provável que as práticas ocidentais da ajuda ao desenvolvimento considerem de forma cada vez mais acentuada o investimento em infraestrutura e combate à pobreza.

Referencias Bibliográficas

Forum on China-Africa Cooperation. Disponível em: <<http://www.focac.org/eng/>>. Acesso em: 10 jun 2012.

ATLAS, W. T. **Global Trade Information Services**. Disponível em: <<http://www.gtis.com/english/>>. Acesso em: 10 junho 2012.

BRAUTIGAM, D. More Mistakes by The Economist: “Charity Begins Abroad”. **China in Africa: The Real Story**, 2011. Disponível em: <<http://www.chinaafricarealstory.com/2011/08/more-mistakes-by-economist-charity.html>>. Acesso em: 19 junho 2012.

BRAUTIGAM, D.; XIAOYANG, T. African Shenzhen : China’s special economic zones in Africa. **Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 49, n. 1, p. 27-54, 2011.

CHINA. China’s Foreign Aid. **Chinese Government’s Official Web Portal**, 2011. Disponível em: <http://english.gov.cn/official/2011-04/21/content_1849913.htm>. Acesso em: 10 junho 2012.

DAC. DAC Glossary of Key Terms and Concepts. **OCDE**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#ODA>>. Acesso em: 15 agosto 2012.

23 Opoku-Mensah aponta, ainda, uma segunda característica distintiva das práticas chinesas no campo da ajuda ao desenvolvimento: o canal de distribuição da ajuda. Enquanto a ajuda ao desenvolvimento proporcionada por países ocidentais opera através uma variedade de canais que incluem organizações multilaterais como o Banco Mundial ou as agências do sistema ONU, as agências bilaterais como a USAID, CIDA ou Danida e, finalmente, Organizações Não Governamentais, a ajuda chinesa é carreada quase que exclusivamente através de canais estatais bilaterais. Com efeito, o envolvimento de atores não estatais ou terceiros atores resume-se à mobilização de empresas privadas ou estatais que executarão os projetos de infraestrutura: “a ajuda chinesa é, assim, entregue através do setor privado ou empresas estatais” (Opoku-Mensah, p.78). Conforme o autor, a ajuda chinesa contorna todo o conjunto de atores que tradicionalmente operam no campo cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente o terceiro setor e as organizações internacionais, incluindo ainda “as empresas de consultoria, os institutos de desenvolvimento, e ‘os diplomatas de desenvolvimento’ que são partes essenciais da ajuda tradicional” (idem, *ibid*).

24 Essa é a posição oficial da diplomacia chinesa, para quem o país mantém uma “parceria estratégica com a África que enfatiza a igualdade política, a confiança mútua, a cooperação baseada em ganhos recíprocos e a troca cultural” (cf. Sautman & Hairong 2007, p. 76).

- DAVIES, M. et al. **How China delivers development assistance to Africa**. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Joanesburgo, p. 68. 2008.
- DENT, C. M. **China and Africa Development Relations**. Nova Iorque: Routledge, 2011.
- INFORMATION Office of the State Council The People's Republic of China. **China-Africa Economic and Trade Cooperation**, 2010. Disponível em: <<http://www.scio.gov.cn/zfbps/wjbps/2010/201101/t847811.htm>>. Acesso em: 15 junho 2012.
- JANSSON, J. **The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)**. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Joanesburgo, p. 9. 2009.
- KAPLINSKY, R.; FAROOKI, M. **Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development**. Office of Special Advisor on Africa (OSAA), Dept. of Economic and Social Affairs (DESA), United Nations. Nova Iorque, p. 93. 2009.
- KRAGELUND, P. **The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa**. International Centre for Trade and Sustainable Development. Genebra, p. 35. 2010.
- LUM, T. et al. **China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America and South East Asia**. Congressional Research Service. [S.l.], p. 21. 2009.
- MENDES, C. A. A China e a cooperação Sul-Sul. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 26, p. 6, junho 2010.
- OPOKU-MENSAH, P. **China and the International Aid System: Challenges and Opportunities**. Research Center on Development and International Relations, Aalborg University. Aalborg, p. 16. 2009.
- PEHNELT, G.; ABEL, M. **China's Development Policy in Africa**. South African Institute of International Affairs. [S.l.], p. 31. 2007.
- SAUTMAN, B.; HAIRONG, Y. Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa. **African Studies Review**, v. 50, n. 3, p. 75-114, dezembro 2007.
- SCISSORS, D. Chinese Outward Investment: More Opportunity Than Danger. **Heritage Foundation**, 2011. Disponível em: <<http://www.heritage.org/research/reports/2011/07/chinese-outward-investment-more-opportunity-than-danger>>. Acesso em: 7 novembro 2011.
- SITHARA, F. Chronology of China-Africa Relations. **China Report**, v. 43, n. 3, p. 363-373, novembro 2007.
- STUDIES, C. F. C. **Evaluating China's FOCAC commitments to Africa and mapping the way ahead**. Centre for Chinese Studies, University of Stellenbosch. Joanesburgo, p. 222. 2010.
- SUTTER, R. G. **Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War**. 1a. ed. [S.l.]: Rowman & Littlefield Publishers, 2008.
- UNCTAD. **Economic Development in Africa 2010. South-South Cooperation: Africa and New Forms of Development Partnership**. United Nations Conference on Trade and Development. [S.l.], p. 116. 2010.
- VAZ, A. Costa; INOUE, C. Aoki. Emerging donors in International Development Assistance: the Brazil case. 2007 In: ROWLANDS, D. **Emerging donors in International Development Assistance**. Canada: International Development Research Centre, 2008.
- 祁澍文. Nation to hike SEZ spending in Africa. **People's Daily Online**, 2010. Disponível em: <<http://english.peopledaily.com.cn/90001/90778/90861/7140431.html>>. Acesso em: 15 junho 2012.

Rumo ao século chinês? A relação Estados Unidos-China pós 11/09

Towards the Chinese Century? United States-China relationship after the 09/11

Javier Vadell*

Resumo

O artigo pretende analisar a crescente e complexa relação entre a República Popular da China (RPC), principal potência emergente, e os Estados Unidos da América (EUA), especificamente, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. O objetivo deste artigo é discutir e questionar os principais lineamentos do debate acadêmico e político em torno da ascensão chinesa, uma realidade apresentada como cooperativa ou conflitiva de acordo às diferentes perspectivas teóricas e ideológicas. Desafios, benefícios, cooperação ou ameaça são os termos utilizados para compreender o fenômeno da rápida ascensão da China na economia política global. Nosso trabalho foca na relação EUA-China como uma relação de cooperação e conflito Norte-Norte, na qual a RPC surge, na última década, como um novo 'centro' da economia internacional que, por meio de uma rede de poder global conecta outras regiões do planeta numa nova geografia do capitalismo global.

Palavras Chave: China, Estados Unidos, Economia Política Internacional, Cooperação

Abstract

This paper analyzes the increasingly complex relationship between the People's Republic of China (PRC), main emerging power, and the United States of America (USA) after the terrorist attacks of 09/11/2001. The objective of this article is to discuss the main ideological perspectives and a political debate about China's rise, presented as a cooperative or conflictive relationship according to different theoretical approaches. Challenges, benefits, cooperation or threat are the terms used to understand the China rising question in the global political economy. Our paper focuses in USA-China relationship as a North-North cooperation and conflictive process. Therefore, in the last decade, the PRC emerges as a new 'core' of the international economy. Through a network of global power, China connects other regions of the planet into a new geography of global capitalism.

Key-words: China, United States, International Political Economy, Cooperation

* Doutor em Ciências Sociais (UNICAMP). É professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC-Minas.
E-mail: javier.vadell@pucminas.br.

“In our increasingly multipolar world economy, China is an important pole of global growth and a growing source of ideas and innovation on how to overcome poverty.”

Robert Zoellick as a world Bank President – (ZOELLICK, 2011)

1. Introdução

Nosso propósito neste artigo é analisar a crescente e complexa relação entre a República Popular da China (RPC), principal potência emergente, e os Estados Unidos da América (EUA) após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. O objetivo deste artigo é discutir e questionar os principais lineamentos do debate acadêmico e político em torno a uma realidade apresentada como um desafio, uma ameaça ou uma oportunidade, dependendo do olhar dos analistas e políticos, perante o fenômeno da “ascensão chinesa”¹. Evidentemente, a crescente importância da RPC na economia global, na segurança internacional e nas instituições multilaterais tem despertado o maior interesse e preocupação dos acadêmicos e dos formuladores de política. Nessa direção, apresentaremos as teses da ‘ameaça chinesa’, formuladas, essencialmente, a partir do arcabouço teórico do *mainstream* das relações internacionais da academia estadunidense, assim como a resposta chinesa baseadas nas teses da “ascensão pacífica” e do “desenvolvimento pacífico”.

Essa maior presença da China no cenário internacional baseia-se num crescente adensamento de vínculos comerciais, financeiros, culturais e políticos com os EUA e com outras regiões do globo impulsionados pelo dinamismo da sua economia. Simultaneamente, esse complexo relacionamento tem criado, e continuará a criar, novas fontes de conflito e de cooperação, e novas estratégias para lidar com as novas mudanças, na qual estão envolvidos não só atores estatais, mas também importantes atores não estatais, como as corporações transnacionais e as organizações internacionais. Assim, esse trabalho não pretende oferecer respostas prontas aos principais dilemas da relação bilateral China-EUA num cenário em transformação, mas instigar os leitores e trazer questionamentos que irão surgir da nossa análise em torno da ascensão chinesa. Nesse sentido, existem diversos desdobramentos e um crescente interesse nas agendas de pesquisa em torno da temática da ascensão chinesa, por exemplo, no que se refere à relação China-EUA; os crescentes vínculos entre China-América Latina e China-África; e o papel da China na globalização econômica e nos mecanismos de governança global como o G-20.

Partimos da seguinte questão: os novos países emergentes são os principais beneficiados do mundo pós 11/09? Se isso for certo, a RPC seria o exemplo mais saliente desse processo? Nossa pergunta não deixa de estar enviesada, simplesmente porque partimos de um fato contingente – o 11/09 – para, a partir daí, inferimos mudanças substantivas no comportamento dos atores principais do sistema internacional. Não obstante, reconhecemos que existem controvérsias teóricas em relação a esse ponto. Por exemplo, Mearsheimer afirmou em seu debate com Brzezinski sobre a ascensão chinesa que, o que acontece no “curto prazo de uma ou duas décadas é determinado por uma série de fatos contingentes e aleatórios que, de um ponto de vista mais distante, “são diluídos da equação” por tendências subjacentes mais duráveis

¹ A expressão em inglês é “rising China”.

(BRZEZINSKI e MEARSHEIMER, 2005). Nessa direção, como expressa Arrighi, a menos que tenhamos uma teoria adequada para identificar e explicar essas tendências mais duráveis, nós nos perderemos tentando imaginar o que acontecerá quando a “poeira” dos fatos contingentes e aleatórios assentar.

Entretanto, ao contrário do que pensa Mearsheimer, “as tendências subjacentes duráveis não são imutáveis nem inelutáveis; e fatos contingentes e aleatórios não são mera ‘poeira’” (ARRIGHI, 2008). Idealmente,

“a teoria da sociedade e da política mundial deveria ser capaz de explicar as mudanças, assim como a continuidade, do comportamento e das interações mútuas dos atores principais; deveria permitir o aprendizado, se não pela própria teoria, ao menos pelas experiências históricas que a teoria tenta descrever e explicar; e deveria também especificar as condições nas quais os fatos contingentes e aleatórios, em vez de se ‘diluírem’, podem abalar as tendências estabelecidas e facilitar o surgimento de novas” (ARRIGHI, 2008).

De forma que, acreditamos, os atentados de 2001 não foram apenas fatos contingentes.

Ademais, o ano de 2001 foi também uma data muito importante na economia política global. Nesse ano começa a ser abalado o projeto da globalização liderado pelos EUA, pensado e articulado na década de noventa. É o ano do ingresso da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) e, também, o ano da crise econômica que atingiu de maneira dramática a América Latina. Esses acontecimentos e a ‘guerra ao terror’ – consequência direta dos atentados do 11/09 – tiveram desdobramentos cruciais na segurança e na economia política internacional. A reação dos Estados Unidos foi rápida e focaram todas suas energias na invasão no Afeganistão e, em 2003, na Guerra no Iraque. Isso implicou uma aproximação com a RPC, uma política deliberada de juros muito baixos e um estímulo governamental ao crédito hipotecário fácil, num contexto de liberalização financeira em que o papel dos Bancos de *Wall Street* foi crucial. Essa política econômica acabou no colapso financeiro de 2007-2008 (GOWAN, 2009).

A RPC, a partir de 2001, como requisito a seu ingresso na OMC, promoveu uma abertura comercial inédita, embora com uma política cambial fortemente controlada. Simultaneamente, a China iniciou uma agressiva política de “*going out*” (FRIEDBERG, 2006), na procura de recursos naturais e energéticos, por meio de comércio agressivo e investimentos. Essa expansão teve como característica evitar qualquer conflito com os EUA. Na relação comercial bilateral com a superpotência, a RPC passou a ter um crescente superávit comercial ao mesmo tempo em que financiava a dívida estadunidense comprando títulos do tesouro, chegando a ser o principal detentor, ultrapassando os US\$ 2 trilhões de reservas em títulos.

A relação bilateral China-EUA será explorada na próxima seção, focando, em primeiro lugar no espetacular crescimento chinês, em segundo lugar, apresentar-se-á a discussão no âmbito acadêmico e político estadunidense e a rápida resposta da China, que se consolidou na doutrina do “desenvolvimento pacífico”. Em terceiro lugar, abordaremos a economia política das relações bilaterais para, finalmente, tecer algumas considerações finais.

2. A China e a Relação Norte-Norte: Ascensão pacífica ou ameaçadora da China?

2.1. O Crescimento da China

A República Popular da China é um dos países mais bem sucedidos no que se refere ao crescimento econômico nos últimas duas décadas. Essa simples constatação, a partir de dados estatísticos, não seria tão relevante se se tratasse de um pequeno Estado. A China é o país mais populoso do mundo e ocupa o terceiro lugar no que se refere a extensão territorial², depois da Rússia e do Canadá. Além disso, o país é uma potência militar e nuclear, o que a coloca no lugar das grandes potências globais.

A China surgiu, na década de noventa, como um grande ator no sistema internacional fortalecida pelo seu crescimento econômico surpreendente [ver tabela 1]. A evolução do gigante asiático e a sua acelerada ascensão econômica, política e tecnológica, despertou algumas preocupações políticas nos EUA, principalmente nos primeiros anos do século XXI. Paralelamente, este desdobramento político foi, e ainda é, motivo de reflexão na comunidade acadêmica, seja nos EUA, na Europa, na China e, recentemente, na África e na América Latina, incentivando um instigante debate teórico a respeito das implicações políticas do acelerado crescimento chinês.

Tabela 1 – PIB/Crescimento da China

ANO	PIB US\$ bilhões	Crescimento
1993	353,34	14,0%
1994	481,98	13,1%
1995	607,94	10,9%
1996	711,77	10,0%
1997	789,73	9,3%
1998	844,02	7,8%
1999	896,77	7,6%
2000	1198,48	8,4%
2001	1175,70	8,3%
2002	1453,80	9,1%
2003	1641,00	10,0%
2004	1931,70	10,1%
2005	2235,91	10,4%
2006	2.712,95	12,7%
2007	3.494,05	14,2%
2008	4.521,82	9,6%
2009	4.991,25	9,2%
2010	5,878,62	10,3%

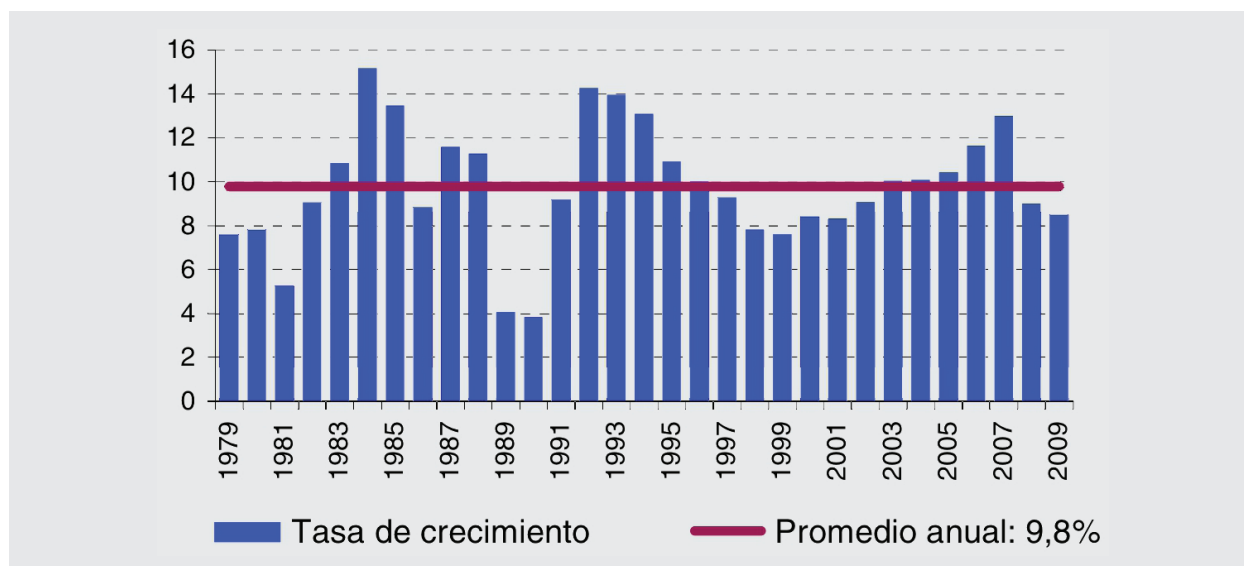
Fonte: Elaboração do autor com dados do Banco Mundial

Os dados do Banco Mundial apresentados na tabela 1 mostram uma seqüência de quinze anos de crescimento sustentado e elevado. Pode-se observar que os dois anos de menor crescimento, 1998 e 1999, 7,8% e 7,6% respectivamente, coincidem com a situação crítica que a

² A China possui uma extensão de 9.561.300 km² e uma população de aproximadamente 1,341 bilhão em finais de 2010.

região atravessou como consequência da crise financeira que começou na Tailândia e se alastrou por vários países do Sudeste Asiático. O gráfico 1 mostra o crescimento chinês numa seqüência de vinte anos (1979-2009).

Gráfico 1 – Taxa de Crescimento do PIB da China (%)



Fonte: Bârcena e Rosales (2010) a partir dos dados do *National Bureau of Statistics of China*

Os dados apresentados podem corroborar o excepcional crescimento da China nesses últimos anos. Nesse sentido, Bustelo (2005) reforça essas cifras apontando que, entre 1978 e 2004, o PIB da China deu um salto de US\$147.300 milhões para quase US\$ 160 bilhões. O comércio exterior aumentou de US\$ 20,6 bilhões para US\$ 115 bilhões, crescendo a uma taxa média de 16% e se multiplicando por 60. A média anual de investimento entre 1979 e 1983 foi de US\$ 1,8 bilhão, passando para US\$ 60,63 bilhões em 2004. As reservas de divisas cresceram de US\$167 milhões em 1978 para US\$ 609,9 bilhões em 2004. O panorama de recuperação econômica pós-crise de 2008 mostra que a China não se viu gravemente afetada. Em 2008, as reservas de divisas da China chegaram a ultrapassar US\$ 1,9 trilhão, segundo a agência noticiosa Xinhua de Pequim. Hoje as reservas ultrapassariam os US\$ 2 trilhões (MCGREGOR, 2009).

2.2. A relação EUA e a RPC no meio acadêmico

Fica evidente até para o espectador mais despercebido que a RPC no século XXI tem expandido suas relações econômicas e políticas nas mais diversas regiões do planeta: nos EUA, na Europa, no Sudeste Asiático, na América Latina, na África e o no Oriente Médio, aprofundando uma tendência que começou na década de 1990. Independentemente do significado desses desdobramentos, essa projeção chinesa estimulou um interessante debate acadêmico em torno das relações entre os EUA e a RPC, e em torno do papel da China no atual sistema internacional. Acadêmicos da área de relações internacionais apresentam suas próprias percepções a respeito da ascensão chinesa, expressando, quiçá, a contraposição mais típica no imaginário do pensamento político internacional: a visão realista pessimista *versus* a versão liberal otimista. Segundo a

primeira interpretação, em seu caráter estereotipado, a ascensão de uma potência global (nesse caso a China) inevitavelmente derivará em conflitos de poder, na forma do dilema da segurança com a super-potência global, os EUA, que afetará a estrutura política mundial. A segunda perspectiva salienta mais os aspectos de cooperação e interdependência entre as grandes potências, e o fato de que, à medida que a RPC se modernizasse e crescesse economicamente, haveria mais condições para uma abertura democrática e, portanto, mais condições de cooperação entre esse país e os EUA.

Para ilustrar essa dicotomia, podemos citar um debate publicado na *Foreign Policy*, em 2005, onde aparecem as posições contrastantes de dois renomados acadêmicos. Por um lado, Zbigniew Brzezinski e, por outro, John Mearsheimer. O primeiro destaca o crescimento pacífico da China, após muitas décadas de humilhações na sua história. Apesar de o nacionalismo ser uma força importante nesse país e o assunto Taiwan ser extremamente delicado, Brzezinski acredita que a RPC não está inclinada a desafiar o poderio militar dos EUA. A China está decidida a continuar pelo caminho do crescimento, e uma política externa confrontacionista com os EUA poderia neutralizar e paralisar esse crescimento, provocando uma crise econômica interna e corroendo a legitimidade do partido comunista chinês no plano doméstico. Brzezinski aponta para o fato de a China ser um país muito vulnerável a um bloqueio por parte dos EUA. Se isso acontecesse, em um conflito, o comércio marítimo da China paralisar-se-ia imediatamente (BRZEZINSKI e MEARSHEIMER, 2005).

Por outro lado, Mearsheimer, se apoiando na sua teoria realista, afirma que a China não crescerá pacificamente. Como destaca Arrighi (2008), foi nas vésperas do 11 de Setembro que Mearsheimer (2001), na sua obra *The Tragedy of Great Power Politics*, alertou para a ameaça chinesa:

A China ainda está distante do ponto em que terá poder econômico suficiente para investir na hegemonia regional. Sendo assim, não é tarde demais para que os Estados Unidos [...] façam o possível para retardar a ascensão da China. Na verdade, é provável que os imperativos estruturais do sistema internacional, que são poderosos, forçarão os Estados Unidos a abandonar a política de envolvimento construtivo em um futuro próximo. De fato, há sinais de que o novo governo Bush deu os primeiros passos nessa direção" (Mearsheimer *apud* Arrighi, 2008, p.13).

Em 2005, Mearsheimer reforçou seu argumento afirmando que, se a tendência continuar dessa maneira nas próximas décadas, os EUA e a RPC se engajarão numa competição de segurança com consideráveis possibilidades de acabar numa guerra. Se for assim, os outros Estados da região, incluindo o Japão, a Singapura, a Coreia do Sul, a Rússia e o Vietnã, se aliariam aos EUA para conter à RPC (BRZEZINSKI e MEARSHEIMER, 2005).

Um panorama de interpretações mais amplo é apresentado por Friedberg (2005), que incorpora vários enfoques e perspectivas teóricas para entender a relação EUA-RPC. Ele sintetiza e compara três diferentes perspectivas: realistas, institucionalistas e construtivistas a respeito do futuro das relações entre os EUA e a RPC. O autor identifica, nas três perspectivas mencionadas, uma clivagem entre os otimistas e os pessimistas, que atravessa as diferentes argumentações. Friedberg destaca que muitos liberais da academia estadunidense são otimistas.

Eles acreditam no poder pacificador de três mecanismos causais que se reforçariam mutuamente: “a interdependência econômica, as instituições internacionais e a democratização” (FRIEDBERG, 2005; IKENBERRY, 2008). Por outro lado, a maioria dos representantes da escola realista apresenta um panorama mais pessimista. Eles inferem que a China é um poder emergente – *rising power* – e que, como tal, é improvável que se comporte diferentemente de outros poderes emergentes ao logo da história (FRIEDBERG, 2005), isto é, como uma potência revisionista presa da lógica do dilema de segurança.

Todavia, existe uma minoria de acadêmicos da corrente realista que têm um viés otimista a respeito da futura relação da RPC com os EUA. Existiria um conjunto de fatores que fazem que as relações entre ambas potências se mantenham controladas. Esses autores realistas acreditam que a China é muito mais fraca hoje do que parece e que o crescimento de seu poderio ser lento devido, entre outras coisas, às turbulências políticas e sociais domésticas. Pessimistas liberais, ainda que em minoria, têm como referência explicativa as estruturas sociais internas e as dinâmicas políticas dos EUA e da RPC e suas mútuas interações de duas potências com regimes políticos diferentes (FRIEDBERG, 2005).

A percepção negativa ou positiva a respeito do crescente poderio da China por parte da academia e os formuladores de política perpassa as premissas teóricas desafiando mais uma vez o debate em torno das mudanças e as transformações sistêmicas, declínio e ascensão das grandes potências. A partir do exposto, observamos que existem suficientes argumentos sustentando a posição dos otimistas quanto dos pessimistas, porém, parece-nos insuficiente para compreender a especificidade do fenômeno da ascensão da China na economia e na política global.

2.3. Da academia para os formuladores de política: a tese da ameaça versus a tese da ‘ascensão pacífica’ e do ‘desenvolvimento pacífico’.

A interpretação predominante, por parte dos políticos e dos formuladores de política estadunidenses, do sucesso do crescimento e expansão da China na última década esteve marcada pela “tese da ameaça”, mais perto das correntes realistas. Segundo Bustelo (2005), essa tese se apresenta de diferentes maneiras, destacando três principais aspectos:

- 1) o enfoque realista mais tradicional, segundo o qual a ameaça é inevitável;
- 2) a persistência de contínuas fricções com os EUA;
- 3) a idéia de que a China está esperando se desenvolver para dominar o mundo.

A tese da ameaça nasce da *intelligentsia* dos EUA, a partir de análises que fundamentam teoricamente o padrão de comportamento das grandes potências no sistema internacional. Em outros termos, as potências em ascensão tenderiam a ser revisionistas, especialmente se essas potências são governadas por regimes não-democráticos e sofrem escassez de recursos naturais. Essas análises apresentam como exemplo a Alemanha da pré-Primeira Guerra Mundial, a Alemanha e o Japão da década de 1930 e a União Soviética de Breznev³. Além disso, reforça-

³ Essas perspectivas dominantes não mencionam o fato da Grã-Bretanha ceder a hegemonia para os Estados Unidos sem conflitos armados entre ambas potências.

se a idéia de que a ascensão desses países teve como resultado guerras de agressão, conflitos mundiais ou regionais e corridas armamentistas (BUSTELO, 2005). Assim sendo, a RPC, com seu regime não-democrático, suas ameaças de recorrer à força contra Taiwan e sua crescente necessidades por recursos naturais e energéticos, apresentar-se-ia como uma ameaça potencial.

Antes dos atentados terroristas de 11/09 as relações entre os Estados Unidos e a China atravessaram rispidezes. A ascensão chinesa (*rising China*) era vista como uma nova ameaça por altos funcionários do governos dos EUA e por intelectuais, sobretudo, conservadores. Na área econômica, o problema não era a pretensão dos EUA por acesso comercial, porque isso foi resolvido com o ingresso da China na OMC e a conseqüente concordância com os programas mais rápidos de cortes de tarifas de importação e de abertura de mercado já aceitos pelos novos membros. Todavia, o fortalecimento econômico da China e a sua potencial aliança com outra grande potência acenderiam o alarme.

Em finais da década de 1990, especificamente, em 1997 durante uma visita a Moscou, Jiang Zemin y Boris Yelsin emitiram uma declaração conjunta sobre a multipolaridade e a formação de uma Nova Ordem Mundial que causou surpresa nas potência Ocidentais. O governo Chinês utilizou o termo ‘multipolarização’ e a expressão ‘construção de um mundo multipolar’ para se opor ao comportamento unilateral dos EUA (ROCHA PINO, 2006, p.698). O discurso de aproximação com outras potências estava em sintonia com o melhor estilo de um equilíbrio de balança de poder. O bombardeio da embaixada chinesa em Belgrado, em 1999, ajudou para reforçar a tendência. Mas, a RPC não era favorável a alianças formais “contra” os EUA, suas prioridades e preocupações tinham como foco resolver os problemas do país, em consonância com uma política externa e doméstica orientada ao desenvolvimento.

Em novembro de 2002, Hu Jintao foi eleito Secretário Geral do Partido Comunista e, a partir daí, há uma gradual mudança nos discursos oficiais. O termo multilateralismo substituiu o termo multipolarização (ROCHA PINO, 2006, 699.), num contexto de aproximação das relações sino-estadunidenses no marco da “Guerra ao Terror”. Como expressa Friedberg:

“Although the attacks of September 11th have had some worrisome effects for China (including the deployment of U.S. forces to Central Asia and an acceleration of Japanese rearmament) the net impact has been decidedly positive. For the time being, at least, the geographical focus of U.S. strategy has shifted from East Asia to the Middle East. Instead of concentrating all energies on China, the United States is now confronted with the urgent necessity of combating terrorism and proliferation. To meet these threats Washington requires cooperation from other countries, including China”. (FRIEDBERG, 2006, p.14).

A alteração do centro de gravidade da estratégia de segurança estadunidense, a partir da “Guerra ao Terror”, tirou a RPC da lista de ameaças diretas aos EUA. A cooperação de ambos os países em matéria de luta antiterrorista, antiproliferação nuclear e pacificação e estabilização do Oriente Médio foi crucial para compreender a mudança na relação bilateral.

No entanto, a partir de 2004-2005 ressurgiram nos EUA as teses sobre a ameaça chinesa. A tentativa de compra da UNOCAL (*Union Oil Company of California*) por parte de uma empresa petroleira estatal chinesa acendeu, mais uma vez, a alarma. Nessa negociação, o melhor lance foi dado pela *China National Offshore Oil Company* (CNOOC). Esse acontecimento criou pânico

e preocupação na maior parte dos políticos do Congresso dos EUA que vetaram a transação. O Congresso dos EUA aprovou uma resolução (por 398 votos a 15) que “afirmava que permitir à CNOOC comprar a Unocal poderia ‘por em risco a segurança nacional dos Estados Unidos’” (ARRIGHI, 2008, p.286). Na época o governo Bush já estava em campanha para conter (ou reduzir) o poder chinês (ARRIGHI, 2008, p. 290)⁴.

O artigo do analista Max Boot na *Weekly Standard* de outubro de 2005 resume, em grande medida, a visão mais radical relativa à RPC. Boot, pesquisador do *Council of Foreign Relations*, afirmou que a China não tem como objetivo a dominação global ainda, mas que objetiva a dominação regional, numa região que é de extrema importância política, militar e econômica para o resto do mundo (BOOT, 2005). Nessa direção, o autor sugere algumas táticas para lidar com essa potência emergente. A difamação não seria uma ferramenta tão errada, embora ele distingue entre a má e a boa difamação:

“A má difamação concentra-se nas queixas sobre a inundação de mercadorias chinesas em nosso mercado. O fato é que o sucesso delas mostra a falta de competitividade em nossa economia. Mas, os comentários de Rumsfeld [de que a China está gastando demais com o orçamento militar e não está avançando rápido o suficiente em direção a um ‘governo mais aberto e representativo’] são boa difamação, porque o rápido acúmulo de reservas de armas da China [...] [ameaça] Taiwan e poderia provocar uma corrida armamentista que levaria o Japão, Coreia do Sul e Taiwan a ter armas nucleares” (Boot *apud* Arrighi, 2008, p. 291)

Essa reflexão está em consonância com outras preocupações expressas por altos funcionários da Casa Branca. Robert Zoellick, presidente do Banco Mundial, declarou, em 2005, quando era o número dois do Departamento do Estado, que “a China está criando um caldeirão de ansiedade” no mundo. Além disso, Zoellick acusou Pequim de não ser transparente na sua estratégia militar, de não fazer esforços para acabar com a pirataria industrial e de não ajustar a sua moeda, o yuan, a valores de mercado (BUSTELO, 2005). Nesse sentido, o então secretário de Defesa dos EUA, Donald Rumsfeld, também acusou a China de gastar mais com defesa do que mostram os dados oficiais, com seu orçamento militar que é o maior da Ásia e o terceiro do mundo. Além disso, apontou o Secretário, a RPC está desenvolvendo e expandindo mísseis de longo alcance que podem atingir áreas além da região do Pacífico (MALLET, 2005). Também em outubro de 2005, Rumsfeld reiterou suas críticas apontando a rápida expansão militarista chinesa, e a falta de transparência no que concerne ao orçamento de defesa da RPC. O então Secretário de Defesa dos EUA afirmou que o real gasto em defesa da China era três vezes superior ao divulgado oficialmente (SEVASTOPULO, 2005)

Em resposta à posição predominante nos Estados Unidos sobre a ascensão da RPC, intelectuais chineses elaboram a tese da “ascensão pacífica”. Como aponta Bustelo (2005), constitui-se um idéia precisamente como uma resposta à “tese da ameaça”. A réplica chinesa tem sido associada a Zheng Bijian, que foi o vice-presidente executivo da Escola Central do Partido Comunista Chinês (PCC) entre os anos 1993 e 2002, diretamente ligado ao então presidente dessa Escola, Hu Jintao, que viria ser o primeiro mandatário da RPC.

4 A UNOCAL posteriormente foi fusionada ao grupo Chevron.

Bijian (2005), num artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, argumenta a favor da ascensão pacífica da China. O autor aponta que um país com mais de 1,3 bilhão de habitantes e com um crescimento sustentado deverá enfrentar duros desafios. “Qualquer pequena dificuldade em seu desenvolvimento econômico ou social, com impacto nesse vasto grupo, poderia se tornar um grave problema” (BIJIAN, 2005). Desta maneira, o maior obstáculo destacado por Bijian é a escassez de recursos naturais – especialmente energia, água e produtos primários – para sustentar o crescimento de um país com tamanha população.

Por outro lado, o autor aponta que a despeito dessas dificuldades, essa via rumo à modernização pode ser denominada de “a trajetória de desenvolvimento para um crescimento pacífico” (BIJIAN, 2005). Comprometida com essa estratégia, a RPC decidiu ingressar à OMC em 2001, aprofundar as reformas econômicas internas e melhorar as relações da China com todas nações do mundo. De acordo com o planejamento estratégico chinês, levará mais de quarenta anos para modernizar o país e, nesse trajeto, dever-se-ão enfrentar três grandes desafios para atingir um desenvolvimento sustentável: i) o problema da escassez de recursos; ii) os problemas ambientais: poluição, desperdício e ineficiência de recursos; e iii) ausência de coordenação entre o desenvolvimento econômico e o social (BIJIAN, 2005). Este último desafio é produto das rápidas transformações cuja origem é o modelo de desenvolvimento e a incorporação da China ao capitalismo global, desde as transformações lideradas por Deng Xiaoping em 1978 (MARTI, 2007).

Nesse sentido, segundo Bijian (2005) a RPC tem três grandes estratégias “transcendentes” para sua “trajetória pacífica de desenvolvimento”:

1. “a primeira é transcender o velho modo de industrialização e avançar para um novo tipo. A velha industrialização era caracterizada pelas rivalidades pelos recursos por meio de guerras, altos investimentos, alto consumo e alta poluição”. A China está determinada a forjar uma nova via de desenvolvimento baseada na tecnologia, a eficiência econômica, o baixo consumo de recursos naturais, baixa poluição ambiental e uma ótima alocação de recursos humanos. O objetivo é construir uma “sociedade de prosperidade com gerenciamento parcimonioso”⁵ (BIJIAN, 2005).
2. A segunda estratégia é transcender a forma tradicional na emergência das grandes potências, assim como a mentalidade da Guerra Fria, superando as diferenças ideológicas, promovendo a paz e a cooperação entre todos os países.
3. Finalmente, a terceira estratégia é “transcender os antigos modos de controle social e construir uma sociedade socialista harmoniosa” (BIJIAN, 2005).

A doutrina do “desenvolvimento pacífico” nasce como um corolário da ‘ascensão pacífica’. A retificação foi feita a partir do 22 de agosto de 2004 na celebração do centenário de Deng Xiaoping. Nesse dia, Hu Jintao expressou no seu discurso: “Com base na situação internacional dos anos oitenta, Deng chegou à conclusão de que a paz e o desenvolvimento eram dois aspectos importantes do mundo contemporâneo, o qual colocou os fundamentos para que o Partido e o

⁵ No original: “society of thrift”.

governo se focassem no trabalho pela modernização socialista”(Hu Jintao apud ROCHA PINO, 2006,p.712).

Embora a teoria da ‘ascensão pacífica’ tenha claros propósitos propagandísticos, para se contrapor à tese da ‘ameaça chinesa’, a doutrina do ‘desenvolvimento pacífico’ marca os lineamentos da política externa do governo Hu Jintao, isto é, uma espécie de “teoria de governo” (ROCHA PINO, 2006, p. 713). Essa virada no discurso mostra, em primeiro lugar, uma preocupação pelo desenvolvimento, seja no plano doméstico como no plano internacional. O desenvolvimento pacífico para o exterior, num período de expansão do comércio e dos investimentos chineses pelo mundo, tem a clara intenção de não confrontar com nenhuma potência⁶. No plano doméstico, a idéia era criar as condições de um desenvolvimento mais equilibrado entre os setores urbanos e rurais num cenário de grande crescimento e mobilidade social.

Essa particular avaliação da posição da China no concerto de nações e de seu próprio modelo de desenvolvimento contrasta com a visão mais agressiva do discurso estadunidense pós 2005. Bijian, de fato, salienta as peculiaridades chinesas do desenvolvimento pacífico e da harmonia social como características iminentes da maneira como a China está levando a cabo sua rápida ascensão. Todavia, não devemos confundir a intenção política ou o projeto político sem levar em consideração os potenciais desdobramentos e impactos dessas políticas, principalmente quando focamos numa potência global como é o caso da RPC no século XXI. Podemos considerar o artigo de Bijian (2005) como a posição do governo chinês que pretende pasteurizar a política doméstica e externa da China na procura por um desenvolvimento bem sucedido, com harmonia, prudência e respeito aos assuntos internos dos Estados.

A outra face desse discurso são três dilemas que as autoridades chinesas deverão enfrentar, e que de alguma maneira estão enfrentando: 1) os problemas domésticos – econômicos e políticos – derivados das transformações sociais profundas dos últimos anos, dos conflitos étnicos-regionais, e da crise financeira de 2008; 2) A relação com os Estados Unidos, que cada vez mais se apresenta como uma relação de poder horizontal e menos vertical, e que envolve assuntos de segurança e econômicos; 3) O relacionamento com os países “vendedores de *commodities*”, principalmente, mas não exclusivamente, da África e da América do Sul. Em outros termos, uma nova relação vertical de poder *Norte-Sul* que está se cristalizando, como consequência da expansão econômica chinesa, produto de seu rápido crescimento no cenário do capitalismo global contemporâneo e de suas políticas de desenvolvimento doméstico.

2.4. A economia política das relações bilaterais China-EUA

O crescente adensamento da interdependência entre ambas as potências, as junções entre os fatores econômicos e as prioridades de seguranças globais dos EUA não podem ser desprezados. Por mais de duas décadas, os Estados Unidos tem experimentado crescentes déficits na sua balança comercial com a China. Por outro lado, a RPC tem sido, nos últimos anos, o mais ativo comprador de títulos do Tesouro estadunidense e de outros ativos denominados em dólares. Essa simbiose tinha sido benéfica para ambos Estados, até a crise econômica mostrar

⁶ O termo ‘ascensão’ tinha conotações que poderiam provocar suspeitas ou temores de outras potências regionais – Índia ou Rússia – e mesmo dos EUA.

as principais contradições e complexidades dessa dinâmica. Muitas corporações transnacionais estadunidenses e européias migraram para a China e o Sudeste Asiático durante a década de noventa e se viram favorecidas pela condições de produção: mão de obra barata, disciplina do trabalhadores, a moeda chinesa – o *yuang* – controlada e desvalorizada e, finalmente, mas não menos importante, o amplo acesso ao mercado de consumo dos Estados Unidos. Embora as rispidezes em matéria econômica se manifestaram desde finais da década de noventa, a “guerra ao terror” e a crise financeira de 2008 expuseram as fraquezas da economia estadunidense e a limitação das possibilidades de resposta por parte dos Estados Unidos para contornar a crise, assim como o grau de interdependência de ambas economias no processo de acumulação capitalista.

Conforme Giovanni Arrighi, o governo estadunidense de George W. Bush fracassou em evitar que a China se tornasse um novo centro da economia política global. O que estaria acontecendo, segundo Arrighi (2008), é que quanto mais preso à lógica da guerra contra o terror estiver o governo dos Estados Unidos – dependentes do crédito externo barato e dos preços das *commodities* – mais bem sucedida será a posição da China frente aos “imperativos estruturais” defendidos pelos realistas. Todavia, apesar da pujança da economia chinesa, do seu papel crescente nas finanças e no comércio global e da ampla e gradual penetração econômica em outras regiões, a China, simultaneamente, estaria apresentando para o mundo sua face mais problemática. Ou seja, no grande salto de expansão de mais de vinte e cinco anos, a RPC evidenciou, e está evidenciando, suas vulnerabilidades. Isso também coloca em questão a possibilidade de uma substituição de hegemonias no curto ou médio prazo. Nesse sentido, podemos destacar alguns problemas estruturais, produtos do crescimento econômico, de difícil equacionamento no curto prazo:

- A dependência crescente em relação aos recursos energéticos: petróleo, gás e minerais, principalmente, ferro e cobre. A partir de 2001, a tendência é uma gradual e crescente dependência da China dos mercados externos para seu suprimento energético (DAOJIONG, 2005; FERCHEN, 2011).
- Associado ao primeiro problema, existem ineficiências estruturais na utilização e gerenciamento dos recursos energéticos por parte da China.⁷
- A questões relativas à segurança alimentar é uma realidade cada vez mais presente. A China é um país de mais de 1,3 bilhão de habitantes e possui um território do qual menos de 17% são cultiváveis. A isso soma-se o crescente processo de desertificação das terras e de poluição das fontes de água potável.
- Finalmente, o marco político-institucional da RPC baseia-se em um regime autocrático unipartidário rígido, que deverá equacionar as crescentes desigualdades sociais que se reproduzem devido ao crescimento econômico acelerado.
- Os preocupantes índices de corrupção institucional.

O cenário global apresenta hoje uma nova disputa geopolítica entre o Ocidente e a RPC, com alguns desdobramentos nas relações militares, mas com seu foco na economia política.

⁷ Daojiong (2005) pinta um panorama nada alentador a respeito do gerenciamento da demanda energética por parte do governo chinês.

Nesse sentido, um dos maiores perigos para as pretensões de coordenação da economia global é uma guerra comercial e cambial entre os EUA e a China (FRIEDBERG, 2010, p.39), e um dos maiores desafios é a construção de mecanismos de governança econômica internacional que possam equacionar essas disputas que envolvem as potências econômicas Ocidentais, que estão atravessando por profundas crises econômicas, e as novas potências emergentes. Após a crise financeira de 2008, o G20 adquiriu um novo papel no sistema de governança econômica global. Nesse contexto vários países emergentes ganharam espaço político, sendo o de maior destaque a RPC.

3. Considerações finais

O projeto da globalização não poderá ser escrito só com as regras de Washington, simplesmente porque a economia global está se conformando como um sistema multipolar, no qual a RPC tem gradualmente virado um novo centro do sistema capitalista mundial. O ano de 2001 e, posteriormente, a crise econômica de 2008 foram acontecimentos que agiram como efeitos catalisadores que outorgam sentido às importantes mudanças no cenário internacional. Em primeiro lugar, a bifurcação do centro com o conseqüente deslocamento do eixo dinâmico da economia global para o 'pacífico', em segundo lugar, a maior participação da China nas instituições de governança econômica internacional (G-20, FMI) e, finalmente, a vertiginosa expansão do comércio e dos investimentos chineses nas mais diversas regiões do planeta têm desafiado os pesquisadores de diversas áreas e aberto uma ampla agenda de pesquisa interdisciplinar.

Não há indícios claros que indiquem que a RPC se apresente como um poder contra-hegemônico no sistema econômico mundial, tampouco como uma potência revisionista, se olharmos com a lente do realismo. O gigante asiático pretende acelerar a integração da economia global, mas ao seu modo e a seu ritmo. Isso implica desenvolver e aumentar as relações comerciais e financeiras com outras regiões, o que, por sua vez, está conformando uma outra geografia da economia política global. Isso significa que, nessa nova configuração, o papel da RPC será o centro – não da economia global, onde a preeminência dos EUA, embora diminuída, permanece – de uma rede global de conexões comerciais e financeiras que abrange diversas regiões, entre as quais podemos destacar o Sudeste Asiático, a América do Sul e a África. Em outros termos, o eixo econômico do Pacífico se configura como o pólo dinâmico da acumulação capitalista do século XXI.

Para finalizar, podem-se identificar um conjunto de vetores que ligam esse novo centro de poder global a diversas regiões, uma espécie de *network power* global que foi se consolidando no decorrer da última década. Nesse sentido, compreender o papel da RPC no atual cenário internacional deveria considerar: 1) O vetor de relações globais Norte-Norte: a interdependência China-EUA; 2) O vetor regional: a relação entre a RPC e as outras potências regionais – Rússia, Índia, Japão e com os estados menores do sudeste asiático; 3) o vetor das instituições internacionais: o papel da China nas organizações internacionais e na atuação nos regimes internacionais; 4) o vetor das novas relações Norte-Sul: A crescente interdependência entre a RPC e os países do Médio Oriente da África e da América Latina.

4. Referências Bibliográficas

ARRIGHI, Giovanni. (2008), *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo editorial.

BÁRCENA, Alicia e Osvaldo ROSALES. (2010), "La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica". *CEPAL*, Disponível em: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39082/RP_China_America_Latina_el_Caribe_una_relacion_estrategica.pdf. Acesso em: 20/11/2010.

BIJIAN, Zheng (2005), "China's "Peaceful Rise" to Great-Power Status". *Foreign Affairs*, v.84, n.5, September/October.

BOOT, Max. (2005), "Project for a New Chinese Century". *The Weekly Standard*, Disponível em: http://www.weeklystandard.com/Utilities/printer_preview.asp?idArticle=6149&R=11440285B9. Acesso em: 10 october.

BRZEZINSKI, Zbigniew e John J. MEARSHEIMER. (2005), "Clash of the Titans". *Foreign Policy*, n.146, jan-feb.

BUSTELO, Pablo. (2005), "El Auge de China. Amenaza o ascenso pacífico? ". Disponível em: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Asia-Pacifico/ARI+135-2005. Acesso em: 11 de junho de 2006.

DAOJIONG, Zha. (2005), "China's Energy Security and its International Relations". *Eurasia Forum Quarterly*, v.3, n.3,

FERCHEN, Matt. (2011), "China-Latin America Relations: Long-term Boon or Short-term Boom?". *The Chinese Journal of International Politics*, v.4, pp.55-86.

FRIEDBERG, Aaron L. (2006), *"Going out": China's pursuit of natural resources and implications for the PRC's grand strategy*. Seattle, Wash.: The National Bureau of Asian Research.

FRIEDBERG, Aaron L. (2010), "Implications of the Financial Crisis for the US-China Rivalry". *Survival*, v.52, n.4, pp.31-54.

FRIEDBERG, Aaron L.. (2005), "The Future of U.S.-China Relations. Is conflict inevitable?". *Internacional Security*, v.30, n.2.

GOWAN, Peter. (2009), "Crisis in the Heartland. Consequences of the New Wall Street System". *New Left Review*, n.55, january-february.

IKENBERRY, John G. (2008), "The Rise of China and the Future of the West". *Foreign Affairs*, v.87, n.1, pp.23-37. January-February.

MALLET, Victor. (2005), "Rumsfeld questions China on missiles". *Financial Times*. 05 jun. Disponível em: Acesso em: 11/06.

MARTI, Michael E. (2007), *A China de Deng Xiaoping – o Homem que Pôs a China na Cena do Século XXI*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

MCGREGOR, Richard. (2009), "Capital influx pushes China's foreign reserves past \$2,000bn". *Financial Times*. 16/07. Disponível em: http://www.ft.com/cms/s/0/072aeffa-71a2-11de-a821-00144feabdc0.html?ncklick_check=1. Acesso em: 17/07/2009.

MEARSHEIMER, John J. (2001), *The tragedy of Great Power politics*. New York: Norton.

ROCHA PINO, Manuel de Jesús. (2006), "China en transformación: La doctrina del desarrollo pacífico". *Foro Internacional*, v.186, n.XLVI, pp.693-719.

SEVASTOPULO, Demetri. (2005), "Rumsfeld worried by China military expansion". *Financial Times*. 18 October. Disponível em: http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto101820050753173476&page=1. Acesso em: 11/06/2006.

ZOELLICK, Robert B. (2011), "World Bank President to Visit China to Bolster Bank-China Partnership and Discuss the Country's Key Medium-Term Challenges Towards 2030". *The World Bank News*, Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/news/2011/08/31/world-bank-president-to-visit-china-to-bolster-bank-china-partnership-and-discuss-country-key-medium-term-challenges-towards-2030>. Acesso em: 10/10/2011.

O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Implicações para a Ordem Internacional Contemporânea

Space Command in China's Grand Strategy: Implications for the Contemporary International Order

Marco Cepik*
Felipe Machado**

Resumo

Apesar de a República Popular da China ter realizado com sucesso, em janeiro de 2007, um teste de arma anti-satélite (ASAT) contra um de seus satélites meteorológicos – Feng Yun (FY-1C), o qual já havia sido desativado –, isso não quer dizer necessariamente que o programa espacial do país tem objetivos ofensivos. Entretanto, grande parte da literatura especializada passou a utilizar o teste como pilar de sustentação para seus argumentos quanto às prováveis pretensões hegemônicas da China. Na verdade, assim como o teste ASAT, essas análises expõem o seguinte: primeiro, há uma dinamização das capacidades espaciais chinesas; segundo, há uma falta de compreensão da perspectiva asiática das relações internacionais, bem como do comportamento desses Estados na arena internacional. Dessa forma, o presente trabalho se estrutura em torno de três eixos principais: (i) a compreensão teórica sobre o comando do espaço; (ii) a busca por uma explicação sobre o papel do comando do espaço na grande estratégia chinesa e, por fim, (iii) a compreensão sobre a importância do comando do espaço para a segurança da China. A conclusão do trabalho aponta que o comando do espaço tem a função de apoiar o desenvolvimento da China, ao passo que seus efeitos multiplicadores na arena militar expandem as capacidades do país de defender a sua soberania e segurança.

Palavras-chave: Comando do Espaço, Grande Estratégia Chinesa, Projeto Espacial

Abstract

The fact that the People's Republic of China has successfully tested, on January 2007, an anti-satellite weapon (ASAT) against one of its weather satellites – Feng Yun (FY-1C), which had been previously deactivated –, doesn't necessarily means that the country's space program has offensive goals. Nevertheless, a significant part of the specialized literature has started to use the test as a supporting pillar of its thesis over the Chinese, likely, hegemonic intentions. In fact, just like the ASAT test, these analyses hold the following points: firstly, there is a dynamization of Chinese space capabilities; secondly,

* Marco Cepik é professor associado na UFRGS e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: marco.cepik@ufrgs.br.

** Felipe Machado é mestrando em Ciência Política na UFRGS. E-mail: lipesm@yahoo.com.br.

there is a miscomprehension about the Asian perspective of international relations, as well as about the behavior of Asian states in the international arena. Therefore, this paper is structured around three main axes: (i) the theoretical understanding over the space command; (ii) the search for an explanation over the role played by the space command in the scope of the Chinese Grand Strategy and, at last; (iii) the comprehension over the space command importance to China's security. The conclusion points out that space command has the function of supporting the Chinese development, while its multiplying effects in the military framework expand the Chinese capacities to defend the country's sovereignty and security.

Keywords: Space Command, China's Grand Strategy, Space Program

Introdução¹

O objetivo central deste artigo é explicar a importância relativa do programa espacial da República Popular da China para os fins políticos mais amplos e de longa duração definidos pelo governo daquele país no sistema internacional. Para alcançar tal objetivo, será necessário esclarecer os conceitos de comando do espaço e de grande estratégia, utilizados ao longo do artigo, bem como o contexto mais geral da discussão proposta. Pretendemos fazer isso na seção II. Em seguida, na seção III serão analisadas as capacidades espaciais chinesas atuais, seus principais projetos, a dimensão militar do programa, bem como as implicações que o comando do espaço, tal como entendido por nós, tem para o desenvolvimento das forças nucleares chinesas. Na seção final do artigo procuramos extrair algumas conclusões gerais sobre as implicações do programa espacial chinês para a configuração da ordem internacional contemporânea.

Antes de prosseguirmos, é importante criticar com duas abordagens recorrentes dentre os autores que escrevem sobre este tema. A primeira abordagem tende a reduzir a importância política do espaço à questão do uso e/ou posicionamento de armas no espaço e suas implicações potenciais para a segurança internacional. A segunda abordagem recorrente tende a exagerar as capacidades espaciais chinesas e a situar a República Popular da China como uma espécie de nova União Soviética do século XXI, envolvida em uma competição de vida e morte com os Estados Unidos da América.

Sobre a questão do significado político do espaço sideral, concordamos com Sheehan (2007), quando ele afirma que tal significado político é intrínseco à exploração do espaço, a qual jamais poderia ser compreendida a partir de uma perspectiva exclusivamente tecno-científica ou mesmo estritamente econômica. Por outro lado, a questão do espaço também está longe de restringir-se aos aspectos militares e muito menos à questão dos tipos de armamentos que podem ser utilizados no e a partir do espaço sideral. Desde o lançamento do primeiro satélite artificial (Sputnik 1) na órbita terrestre pelos soviéticos, em 1957, o espaço sideral tornou-se crescentemente importante para as comunicações, para o progresso da ciência e da tecnologia, para a economia, a política e, portanto, para o poder militar das potências estatais e das sociedades.

Por sua vez, qualquer análise séria sobre as capacidades espaciais da China precisa reconhecer, por um lado, que o programa espacial daquele país é bastante robusto, ousado e

1 Este artigo utiliza trechos de CEPIK (2011) e MACHADO (2011), onde o argumento e as evidências que o corroboram encontram-se mais desenvolvidos, mas articula novos elementos que anteriormente os autores não puderam precisar. Os autores gostariam de agradecer ao CNPq pelo apoio à pesquisa da qual resultaram este e outros trabalhos sobre o tema, bem como às respectivas famílias e colegas. Aos editores de Carta Internacional e à diretoria da ABRI, agradecemos o convite e a leitura atenta.

persistente desde os seus inícios em 1956. Entretanto, os avanços observados ao longo dos últimos anos e sintetizados na seção III deste artigo não podem obscurecer o fato de que a China ainda se encontra bastante atrás dos Estados Unidos e da Rússia no que respeita ao programa espacial. Além disso, concordamos com Hagt (2006), Moltz (2011) e Kissinger (2011), dentre outros, na avaliação de que mesmo constituindo um pólo de poder emergente no sistema internacional contemporâneo, a República Popular da China não se encontra em rota de confrontação inevitável com os Estados Unidos. Dada a incerteza sobre o predomínio da cooperação ou do conflito, uma das questões mais importantes a ser avaliada, especialmente no caso da China, diz respeito justamente às finalidades políticas e os meios eventualmente empregados na busca por um tipo específico de exercício do comando do espaço. Este é o tema da próxima seção do artigo.

Comando do Espaço, Grande Estratégia e Ordem Internacional

Como ocorre amiúde nas Ciências Sociais, os conceitos de comando do espaço, grande estratégia e ordem internacional são polissêmicos e controversos. Portanto, faz-se necessário definir da maneira mais clara possível o significado atribuído a cada um deles neste artigo, bem como o nexos lógico que os une.

Com a evolução tecnológica ao longo do século XX, a capacidade humana de utilizar o espaço aéreo e o espaço sideral transformou o padrão de interação entre os agentes globalmente. Nas palavras de Hays e Lutes (2007:209), “o poder espacial tem papel emergente no sistema político internacional, ao mesmo tempo em que a natureza deste sistema também influencia como os atores buscam e usam o poder derivado do espaço.” Para Pfaltzgraff (2011), por sua vez, o poder espacial é pensado dentro do contexto da segurança nacional, à medida que a habilidade de uma nação de utilizar o espaço por meios próprios tem consequências diretas sobre o comportamento dessa nação no ambiente anárquico das relações internacionais.

Apesar de haver uma certa confusão na literatura acerca do real significado conceito de comando do espaço, diferente do que Dolman (2002) e outros sustentam, o mesmo não está intrinsecamente ligado a uma noção de controle militar do meio espacial e conseqüente privação do uso deste por outros atores. Afinal, o exercício do comando do espaço é menos demandante do que o inviável controle da vastidão sideral e, por outro lado, inclui muitas outras ações que não apenas aquelas voltadas às hostilidades.

Por comando do espaço, entende-se aqui a capacidade de um país garantir por meios próprios o seu acesso e uso do espaço em tempos de paz e de guerra, bem como a habilidade de impedir um adversário de lhe negar tal proveito. Isto é, a capacidade que um país tem de assegurar o acesso às suas próprias linhas de comunicação espaciais para propósitos civis, comerciais, militares e de inteligência. Como ressalta Klein (2006:60), o comando do espaço não significa que outras nações não possam acessar o espaço, somente significa que qualquer provável adversário não possa interferir seriamente nas operações desse país, seja em tempos de paz ou de guerra.²

² Para uma discussão mais aprofundada sobre as várias acepções do conceito de comando do espaço e uma revisão crítica das teorias sobre o poder espacial, ver o primeiro capítulo de MACHADO (2011).

O comando do espaço poderia, segundo Klein (2006), ser exercido de três formas diferentes, simultâneas e complementares: presença, coerção e força. Em diferentes períodos históricos o peso relativo de cada modalidade tende a se alterar, mas, para fins analíticos, é importante distingui-las aqui.

O comando do espaço pela presença é obtido por meio de liderança tecnológica e ativos espaciais suficientes para que o país seja apontado pelos demais como referência quando uma contenda ou competição emergisse entre aqueles com interesses no espaço. Embora um mínimo de presença seja pré-requisito para se alcançar resultados positivos no espaço, aqueles com os maiores níveis de envolvimento, ou, nas palavras de Klein, “conseguirem mostrar a bandeira”, estarão mais prontos para ganhar o comando do espaço através da presença. Este tipo de comando poderia ser alcançado em tempos de paz e proporcionaria a um país aumentar a sua influência sobre a modelagem de tratados e regulamentações internacionais.

O exercício do comando do espaço por meio da coerção prioriza medidas que evitem a presença dos demais países ou tentam mudar a posição dos demais países sobre um tema por meio do uso implícito ou explícito de ameaça do uso da força. Por esta razão, um pré-requisito para se exercer o comando do espaço pela coerção é ganhar a presença dentro do mesmo campo de atividade no qual a coerção será utilizada.

Finalmente, o exercício do comando do espaço pela força implica a construção de capacidades militares e o uso potencial de ações hostis contra a infraestrutura espacial, os meios, ativos, rotas, posições, usos e aplicações derivadas da presença no espaço sideral por outros países.

Seja como for, o comando do espaço é uma condição necessária (*sine qua non*) para o *status* de grande potência no sistema internacional no século XXI, ainda que não seja uma condição suficiente. Ele possibilita o aumento de capacidades estatais em termos militares, econômicos e institucionais (cooperação). Portanto, a promoção e desenvolvimento de programas espaciais civis e militares funciona como o meio através do qual os países se engajam na busca pelo comando do espaço.

Já o conceito de grande estratégia, a partir do qual nos parece possível enquadrar analiticamente o estudo dos diferentes programas espaciais, é mais problemático. Como se sabe, para uma perspectiva estritamente clausewitziana o conceito de grande estratégia seria no mínimo desnecessário e, eventualmente, despolutizante e autoritário, pois se a tática é o “uso das forças armadas no combate”, enquanto estratégia é definida pelo “uso dos combates para o propósito da guerra” (CLAUSEWITZ, 2007:74), a natureza das relações de subordinação causal e ética entre fins políticos e meios combatentes estaria definida de maneira suficiente.

Entretanto, os desafios associados à produção de sinergia entre as políticas externa, de defesa, de segurança e de desenvolvimento industrial, tecnológico e científico de um país demandam um tipo de articulação conceitual que, longe de subordinar a política, ajuda a expressá-la de maneira mais articulada e geral (SHELDON & GRAY, 2011). Por meio de documentos tais como a *National Security Strategy* da presidência dos Estados Unidos, ou mesmo os Planos Quinquenais da República Popular da China, são articulados no longo prazo e no seu escopo mais amplo e interativo (relacional) os objetivos políticos dos Estados no sistema internacional. Neste sentido, a noção de grande estratégia é útil, menos pela sua precisão analítica, e mais pela sua abrangência discursiva e política, desde que se fique atento para os riscos de uso ideológico autoritário.

Finalmente, o que entendemos por ordem internacional aqui é definido de maneira bastante restritiva a partir de três elementos: a distribuição de poder militar, a configuração institucional predominante e os constrangimentos sócio-econômicos de caráter estrutural. A grande estratégia dos países é constrangida pela ordem internacional enquanto um poderoso *framework* para a ação. Embora seja óbvio, convém lembrar que tal ordem emerge da interação entre os vários Estados, grupos e sociedades humanas ao longo do tempo, por meio de rupturas e continuidades históricas que são contingentes e probabilísticas, não determinadas exclusivamente por estruturas imanentes e imutáveis. Portanto, antes de prosseguirmos para a próxima seção, vale destacar os três elementos principais que definem a ordem internacional contemporânea.

Em primeiro lugar, a distribuição posicional de poder vigente no sistema internacional desde o final da Guerra Fria é multipolar e desequilibrada (MEARSHEIMER, 2001). Vivemos, desde 1991, em um sistema tripolar com grandes assimetrias a favor dos Estados Unidos, em comparação com as outras duas grandes potências, uma decadente (Rússia) e a outra ascendente (China).

Em 2010, segundo o Banco Mundial (2011), o PIB dos Estados Unidos era de 14,6 trilhões de dólares, enquanto o da China era de 5,9 trilhões e o da Rússia era de 1,5 trilhão. No mesmo ano, segundo o IISS (2011), os efetivos militares na ativa eram de 1,58 milhão nos Estados Unidos (0,94 % da População Economicamente Ativa - PEA), 2,28 milhões na China (0,28 % da PEA), e 1,05 milhão na Rússia (1,38 % da PEA). Ainda segundo o IISS (2011:34), em 2010 os Estados Unidos possuíam 450 mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs), 155 bombardeiros nucleares estratégicos e 14 submarinos nucleares capazes de lançar mísseis balísticos intercontinentais (SLBMs). A China possuía 66 ICBMs, 132 bombardeiros estratégicos e 03 submarinos SLBM, enquanto a Rússia, por sua vez, ainda detinha 376 ICBMs, 251 bombardeiros estratégicos e 14 submarinos SLBM. Finalmente, do ponto de vista dos ativos (*assets*) espaciais, em 2010 os Estados Unidos com 450 satélites civis e militares, enquanto a Rússia contava com 100 e a China com 70. Os três países são os únicos com capacidade de exercer comando no espaço além da atmosfera terrestre.

Ao longo da última década, principalmente após o início da crise econômica de 2008, a desigualdade relativa de riqueza e poder entre os Estados Unidos e a China diminuiu, mas não deixou de existir. Ainda assim, tais assimetrias não deveriam confundir os analistas, que cometem o erro bastante comum de ignorar as capacidades estratégicas de segundo ataque, o comando do espaço e a inexpugnabilidade mútua das três grandes potências a ataques convencionais ilimitados como sendo os três fatores determinantes da polaridade na era digital. A caracterização equivocada da ordem internacional contemporânea como sendo unipolar somente é possível ignorando-se os três critérios centrais e se dá com base em critérios que julgamos secundários, ainda que mais dinâmicos e interativos ou, talvez, menos posicionais e materialistas em termos de distribuição de poder.

O segundo elemento que define a ordem internacional pós-1991 é a sua configuração institucional prevalente, caracterizada pela integração regional e pelas coalizões funcionais *ad hoc*, não pelo multilateralismo universalista do sistema ONU. Um dos resultados ainda incertos da crise mundial desde 2008 é justamente o seu impacto sobre os processos de integração regional, entretanto, como tais processos, sobretudo fora da Europa, tem sido capitaneados por potências regionais e/ou grupos de potências regionais emergentes, sua resiliência à crise

nos parece particularmente robusta. Além disso, este tem sido, até agora, o principal fator de estabilização e de construção de alternativas à lógica da balança de poder e dos dilemas de segurança associados com a ordem multipolar desequilibrada (CHAN, 2010).

O terceiro elemento da ordem internacional decorre de uma dupla pressão estrutural sócio-econômica. Por um lado, a transição demográfica e seus impactos sobre a matriz energética mundial tornam mais críticos os requerimentos logísticos de sustentação da grande estratégia de todos os estados. Por outro lado, o avanço do processo de digitalização implica a crescente dependência de todos os países em relação ao ciberespaço e às tecnologias associadas ao espaço sideral. Petróleo, alimentos, minerais, internet e satélites são termos chave a criar um sentido renovado de dilemas de segurança em áreas de atividade humana diferentes das ameaças militares convencionais.

Definidos os conceitos básicos e caracterizada a ordem internacional contemporânea, com seus dilemas e assimetrias, trata-se a seguir de analisarmos o programa espacial chinês no contexto da grande estratégia de Beijing.

O Programa Espacial no Contexto da Grande Estratégia da China

A era espacial pode ser dividida, segundo Hays & Lutes (2007), em dois períodos distintos, o primeiro, entre 1957 e 1991, e a chamada segunda era espacial, após 1991. A primeira era espacial corresponde ao período da “corrida espacial” entre Estados Unidos e União Soviética durante da Guerra Fria. Os imperativos da ordem bipolar da Guerra Fria aceleraram o avanço no desenvolvimento de tecnologias e atividades espaciais. Esta competição teve papel primordial na evolução do poder tecnológico, econômico e militar daquelas duas nações. Uma das características daquele conflito que mais evidenciou a importância do espaço foi o quadro da dissuasão mútua assegurada, formalizado institucionalmente a partir do tratado Anti-Mísseis Balísticos de 1972. Este quadro se sustentava em satélites para a guiagem dos mísseis balísticos intercontinentais, além de depender de sensores de imagem e sinais embarcados em satélites para assegurar a vigilância mútua. Foi neste período também que se definiram os princípios básicos para o uso do espaço, com a assinatura do Tratado Sobre o Uso Pacífico do Espaço Exterior de 1967 (UNOOSA, 2002).

Assim como a Guerra Fria foi o contexto definidor da primeira era espacial, a queda da URSS, a Era Digital e a ascensão da China marcam o início da segunda era espacial. A Guerra do Golfo (1991) trouxe o debate sobre como melhor utilizar o espaço em apoio às operações nos outros ambientes. Por sua vez, a análise das campanhas no Kosovo (1999) e Iraque (2003) mostrou que o uso da interface espacial na guerra moderna tende somente a crescer com o tempo. Segundo Cheng (2011), por exemplo, enquanto a Guerra do Golfo usou 52 satélites militares, ao passo que a Guerra no Iraque dobrou o número de satélites utilizados.³

3 Para a Guerra no Iraque (2003), estima-se que os EUA tenham contado 95% de suas informações de vigilância e reconhecimento provenientes de satélites, 90% das comunicações militares, 100% da navegação e posicionamento, e 10% dos serviços de meteorologia e previsão do tempo. (CHENG, 2011).

A mudança desta segunda fase gerou, portanto, uma crescente dependência do espaço para a realização de todas as operações militares, bem como para a economia civil (*space-enabled digital networks*), conforme destacam o Military Balance (2007), Hays & Lutes (2007) e Martins (2008). Na medida em que o espaço exterior à atmosfera terrestre passou a ser mais decisivo para a configuração da ordem internacional, a interação entre os diversos atores com interesses no espaço adquire contornos de um dilema de segurança (“cada país, maximizando a sua segurança, aumenta a insegurança de todos os demais”). BLAIR & CHEN (2006). O poder militar é, portanto, uma parte inerente de qualquer política ou programa espacial de qualquer país, quer armamentos venham ou não a ser mobilizados no espaço no futuro. Isto não significa que a cooperação em temas espaciais seja impossível, apenas destaca que ela é difícil e deve ser considerada de maneira realista.

Tendo ciência da importância do comando do espaço, a República Popular da China (RPC) iniciou o seu programa em 1956. Desde então, passadas várias turbulências no plano político-econômico interno e externo, o programa espacial chinês desponta como um dos mais avançados do mundo e expande, a cada dia, a compreensão e as capacidades de uso do espaço pelo país, aproximando-o progressivamente de programas mais desenvolvidos como os dos Estados Unidos e da Rússia. Entretanto, apesar de alcançar vários feitos nos mais variados campos da pesquisa espacial ao longo das últimas duas décadas, o programa espacial da China passou a receber mais atenção globalmente apenas depois do bem-sucedido teste de uma arma anti-satélite (ASAT), em janeiro de 2007.

Devido à natureza restrita de tais atividades, muitos programas e pesquisas desenvolvidas relacionam-se com o uso do espaço são secretas. As atividades espaciais de um país podem ser divididas em quatro categorias: civil, comercial, inteligência e militar. (KLEIN, 2006:07).

As atividades espaciais civil incluem aqueles de exploração do espaço e avanço sobre a compreensão humana sobre suas características: projeto lunar, marte, e estação espacial, etc. As atividades comerciais são aquelas desenvolvidas por empresas e indústrias privadas que oferecem serviços com o intuito de gerar lucro. Este setor inclui as telecomunicações, sistemas de navegação, lançamento e sensoriamento remoto. As atividades de inteligência incluem as missões de vigilância e reconhecimento conduzidas por agências do governo. Atualmente, estes sistemas são usados frequentemente no monitoramento e coleta de informações antes e durante as operações de combate. Embora historicamente o uso desse sistema esteja relacionado com o planejamento estratégico, após a Guerra do Golfo de 1991, a tendência foi começar a utilizá-lo com maior frequência em suporte aos níveis táticos e operacionais dos conflitos. Por fim, as atividades espaciais militares são aquelas que promovem a segurança nacional através de operações ofensivas e defensivas, seja do espaço, no espaço, para o espaço ou através do espaço. Incluem-se nesta categoria mísseis balísticos, uma vez que eles cruzam o espaço exterior durante a segunda fase de seu percurso. A organização institucional do programa espacial, originalmente, ficava sob a liderança do Corpo da Segunda Artilharia, uma vez que estes eram responsáveis, em grande parte, pelo controle das capacidades missilísticas chinesas. Entretanto, certas partes do programa espacial chinês vieram a ficar sob o controle civil, após a superação das reviravoltas políticas internas e a falta de recursos da década de 1980.

Desde 1999, a cadeia de comando do programa espacial chinês vem aumentando seu grau de institucionalização.⁴ A pesquisa militar, desenvolvimento, aquisição e uso de capacidades espaciais para as forças armadas são responsabilidades do Departamento Geral de Armamento (GAD), um dos três departamentos da Comissão Militar Central (CMC) do Conselho de Estado. Este departamento também é responsável pela construção e gestão dos sítios de lançamento. Por sua vez, a coordenação nacional do programa passou a ser feita pela Administração Espacial Nacional da China (CNSA), órgão subordinado diretamente ao Conselho de Estado. A principal agência executora do programa espacial chinês é a Corporação de Ciência e Tecnologia Aeroespacial da China (CASC), sob controle da CNSA e voltada ao desenvolvimento de sistemas civis e militares.

Para CASC foi dada a responsabilidade de conduzir o setor comercial do programa espacial chinês. Atualmente, há mais de 130 organizações adicionais subordinadas a CASC, que auxiliam diretamente o setor comercial espacial da China, dentre as principais encontram-se: a Academia de Tecnologia de Veículos Lançadores (CALT), a qual é a maior corporação chinesa de design, desenvolvimento e manufatura da série Longa Marcha (CZ); a Academia de Tecnologia Espacial (CAST), a qual produz a plataforma de satélites *Dongfanghong* (东方红); a Academia de tecnologia de Vôo Espacial de Xangai (SAST) e a Corporação de Indústrias Muralha da China (CGWIC).

Portanto, existem duas formas de as forças estratégicas impactarem o comando do espaço: (i) manter crível a dissuasão nuclear chinesa; e, (ii) expandir a proteção das pretensões chinesas no Mar do Sul da China.

Devido ao baixo número de ogivas nucleares chinesas em comparação com as outras duas grandes potências nucleares (EUA e Rússia), o comando do espaço se torna um imperativo à China. Para garantir a capacidade do país de retaliar um ataque nuclear, a RPC deve contar que existam posições de seus arsenais ainda desconhecidas aos seus adversários; deve dispor meios de lançar essas ogivas até os principais centros políticos e econômicos do inimigo. Nesse sentido, por mais que pareça desconexo o uso do comando do espaço e as forças estratégicas, existem dois fatores relevantes que se deve levar em conta: (1) os ICBMs – por terem sua característica balística – utilizam-se do espaço em sua trajetória, ou seja, aquele país que tem o acesso ao espaço negado pode muito bem também vir a ter negado o uso de seus mísseis; (2) o usufruto do comando do espaço pode permitir à China um aumento na precisão e guiagem de seus artefatos nucleares, assim que o seu sistema de navegação e posicionamento estiver presente, sem considerar as benesses de outros tipos de sistemas alocados no espaço. O peso estratégico do comando do espaço e do processo de digitalização pode afetar profundamente, uma vez que melhorias nos sistemas de guiagem e na precisão das armas nucleares permitem que mesmo uma capacidade limitada de segundo ataque possa impingir danos a qualquer adversário que se utilize de tais armamentos contra a China.

Primeiramente, pode-se dizer que o programa espacial chinês desde o seu início teve suas ações guiadas por movimentos externos. O surgimento do programa, em si, já foi uma

4 É importante lembrar os componentes de um complexo programa espacial são mais amplos que puramente o lançamento de satélites como geralmente se associa. O lançamento de satélites é apenas uma dimensão dos programas espaciais. Para um uso realmente operacional do espaço exterior, o país precisa de uma capacidade de manutenção dos satélites, no espaço e de sistemas de comunicações baseados em terra que garantam sua efetividade. Um programa espacial envolve ainda a construção e operação de sítios de lançamento, veículos lançadores (como os foguetes Longa Marcha), plataformas de satélites de vários tipos, sistemas e estações de telemetria, rastreamento e comando (TT&C), espaçonaves, além do restante da cadeia produtiva associada ao espaço, que vai da produção ou aquisição de insumos até as aplicações derivadas das capacidades espaciais desenvolvidas.

conseqüência das ameaças norte-americanas de uso de armas nucleares contra a China, bem como a negação de auxílio e de compartilhamento de tecnologia por parte dos soviéticos. Num segundo momento, o fator externo que traçou as diretrizes de planejamento para o desenvolvimento de capacidades da China foi o quadro da dissuasão mútua assegurada. O terceiro fator externo a guiar os trabalhos chineses no campo espacial foi a análise da campanha norte-americana na Guerra do Golfo (1991) e a importância do espaço em suporte àquela guerra. Entretanto, esse fator ainda influencia os planejamentos militares do ELP, uma vez que o grau de uso do espaço, desde aquele conflito, continua a funcionando como uma plataforma multiplicadora de forças.

Em suma, foram devido a estes episódios que o país compreendeu, finalmente, que as capacidades instaladas no espaço provêm dados em tempo crítico, informações relacionadas a ataques de mísseis balísticos, comunicações globais, informações extremamente atualizadas sobre a previsão do tempo, além de localização e posicionamento precisos com o uso de satélites de navegação. Além do mais, o ELP percebeu que o estabelecimento do comando do espaço influencia diretamente nas capacidades dos sistemas de comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4ISR). Ou seja, o valor militar do comando do espaço pode ser definido assim:

O valor do comando do espaço deriva de seu papel de suporte para os elementos de força e política além do alcance natural das suas tarefas de segurança e defesa. Porém suas capacidades devem resultar do uso coerente de diferentes meios tecnológicos e militares. O desafio principal consiste, atualmente, no melhor uso das plataformas espaciais em cada tipo de operação específica na área de defesa e segurança, apoiando e compartilhando responsabilidades para a inteligência, aprimorando a operação combinada entre as forças, ademais de sustentar uma capacidade dissuasória nuclear. (IISS, 2007)

Os sistemas militares baseados no espaço, ademais do seu papel de incremento no combate, oferecem uma postura militar superior de comando e controle. Esses sistemas permitem a onipresença, acesso global e reação instantânea. Isto é, seu valor estratégico remete à coleta de inteligência, transmissão de comunicações e manobras de apoio endossadas por tecnologias de satélites, as quais tornam o acesso ao espaço um objetivo primordial para todo e qualquer país que almeja o status de grande potência. (LIAO, 2005) Portanto, os programas espaciais militares não se resumem apenas ao desenvolvimento tecnológico, mas também as questões políticas e de segurança, e isto ficou bem claro, como consta no documento sobre as atividades espaciais chinesas de 2006, o qual descreveu o espaço como uma fonte fundamental para o poder nacional (CHINA, 2006a).

A utilização de satélites colocados no espaço como fontes de multiplicação de forças para uma nação – aumento de efetividade nas forças – pode ser de dois tipos: passiva ou ativa. Os sistemas militares espaciais passivos podem ser definidos como não sendo uma arma em si, mas como uma forma de apoio às atividades militares. Esses tipos de sistema se dividem em cinco categorias: (i) reconhecimento; (ii) comunicações, (iii) informações geodésicas; (iv) meteorologia; e, (v) navegação e posicionamento. O sistema ativo, por sua vez, “é tanto uma arma em si, como uma parte inerente de um sistema de armas como um todo”, e se dividiria em defesa contra mísseis balísticos e sistemas de armas anti-satélites. (SHEEHAN, 2007:93)

Neste sentido, serão brevemente investigadas as capacidades militares espaciais chinesas em termos de reconhecimento, vigilância, comunicação, navegação e posicionamento, transmissão e retransmissão de dados, micro e nano-satélites, assim como armas anti-satélites.

As tecnologias de sensoriamento remoto são um importante elemento para a construção de capacidades militares de reconhecimento e vigilância. A China tem identificado este nicho tecnológico como sendo crucial para o desenvolvimento de suas capacidades militares, uma vez que a tecnologia para reconhecimento e vigilância militar advém do suporte prestado por satélites de sensoriamento remoto instalados na baixa camada atmosférica. Por exemplo, uma imagem de resolução de 1 m proveniente de um ativo espacial baseado na baixa camada atmosférica permite a visualização de casas, automóveis e aeronaves, além de permitir a criação de mapas digitais altamente precisos e imagens geoespaciais tridimensionais. (HITCHINGS, 2003)

Em plena consonância com as diretrizes acima expostas, Liao (2005) sugere que o uso de sensoriamento remoto para o aprimoramento das capacidades militares de reconhecimento possui três vantagens: (i) a tecnologia necessária, uma vez adquirida, pode ser integrada com outros satélites de uso específico de reconhecimento para o incremento das operações que visam tal fim; (ii) permite que uma rede de satélites orbite, tanto de reconhecimento como de transmissão e retransmissão de dados, além de viabilizar a construção de estações em terra e centros de análise para adquirir e utilizar as imagens dos satélites em tempo hábil, bem como tornar as habilidades de reconhecimento dos satélites uma atividade rotineira; e, (iii) a integração das imagens de satélite com outras fontes de inteligências no planejamento militar, primeiro no nível estratégico e então, aumentando em termos operacionais táticos de C4ISR.

Neste campo de sensoriamento remoto é onde se pode encontrar a série com maior número de lançamentos chineses, a série FSW (pinyin: *fǎnhuì shì wèixīng*). Os FSW eram satélites de sensoriamento remoto recuperáveis, que tirava fotos de baixa e média resolução da Terra. O exame das imagens, entretanto, era feito somente após o retorno da cápsula do satélite, a qual continha o role de filme no qual as fotos haviam sido tiradas. Durante o período de atividade desse projeto, 1974-2006, foram lançados 24 FSW, tendo 22 sido retornado com sucesso. Com o desenvolvimento de novos sistemas de transmissão de dados, os FSW perderam sua utilidade e o projeto foi encerrado em 2006. (SINODEFENCE, s.d.)

Ainda no campo de sensoriamento remoto, vale à pena mencionar que a China possui, desde 1988, uma cooperação para o desenvolvimento da série de satélites CBERS (Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres), a qual permitiu a China um aprimoramento de suas capacidades de transferência de dados – devido à evolução conjunta entre os dois países neste campo – mas, sobretudo, ampliou as capacidades chinesas no campo de sensoriamento remoto. Entretanto, a despeito de muitas avaliações sobre o uso militar do CBERS, as limitações de resolução e tecnologias empregadas, possivelmente, afastam esta série, ao menos até o presente momento, de um uso militar mais efetivo. (COSTA FILHO, 2006; BECARD, 2008)

Concomitante à parceria para o co-desenvolvimento de satélites de sensoriamento remoto com o Brasil, a China conduzia um programa similar. A série ZY-2 (pinyin: *zīyuán èrhào*), à época do lançamento do primeiro satélite da série, foi o maior satélite até então posto em órbita pela RPC. Os ZY-2 tinham capacidade de coleta de imagens de média resolução. Três satélites foram lançados nesta série: ZY-2 No.1 (2000), ZY-2 No.2 (2002) e ZY-2 No.3 (2004). (CAST, s.d.)

Desde 2006, a China tem lançado a série de satélite Yaogan (pinyin: *yáogǎn wèixīng*) de sensoriamento remoto. Apesar de fontes oficiais chinesas declararem que a série foi desenvolvida para fins de pesquisa e observação da Terra, especula-se que as capacidades desta série funcionariam perfeitamente para a coleta de inteligência militar de qualidade. Esta série carrega consigo as tecnologias estado-da-arte chinesa nesse campo e pode ser dividida em dois conjuntos. O primeiro, confeccionado pela Academia de Tecnologia de Vôo Espacial de Xangai (SAST), possuem a tecnologia de radar de abertura sintética (SAR). O segundo grupo contém os satélites produzidos pela CAST e tem realizam capturas de imagens digitais com sistemas eletro-ópticos. Esta série apresenta três importantes evoluções: (i) utilizam-se da tecnologia SAR, a qual permite a operação independente da condição atmosférica ser mais adversa ou não; (ii) possuem resolução de aproximadamente 1m; e, (iii) podem transmitir em tempo real essas imagens de alta-resolução capturadas. Até o final de 2011, 13 satélites dessa série já haviam sido lançados.

O desenvolvimento de sistemas de satélite de comunicação foi um dos primeiros programas a alcançar o sucesso na China. Carente de linhas de comunicação que não dependessem do fornecimento externo, os chineses encararam as diversas barreiras tecnológicas que seu programa enfrentava nas primeiras décadas de sua existência e lançou o primeiro satélite da modalidade, o Dongfanghong-2 (DFH-2) (pinyin: *dōngfānghóng èrhào*), em 1984. O DFH-2 serviu de modelo para a série seguinte de satélites, DFH-2A, a qual, por sua vez, acabou com a dependência total da China de serviços de transmissão de sinais de televisão por empresas estrangeiras, além de permitir ao país a capacidade de operacionalização de comunicações telefônicas em números razoáveis para a época.

A série DFH-2 foi seguida pela DFH-3, com capacidade até cinco vezes maior na promoção de serviços se comparada com a série anterior. A produção dos DFH-3 se fez necessária para o suporte ao desenvolvimento das telecomunicações do país e foi a primeira série de satélites lançados pela China com o uso totalmente focado para o setor civil.

Não obstante, o estado-da-arte em termos de tecnologias para satélites de comunicações chineses começou a entrar em serviço em 2006, com o lançamento do primeiro satélite desta terceira geração, a DFH-4. Esta série, que pode servir tanto para o uso civil como para militar, e também se insere nos planos chineses de aumentar a sua participação no mercado de satélites internacional. Devido ao seu baixo custo, os chineses têm oferecido os satélites desta terceira geração para países asiáticos, africanos e sul-americanos como alternativa às opções norte-americana, russa e européia, além de se comprometer a construir segmentos em terra para o controle destes equipamentos e treinamento de equipes nos países interessados.

O desenvolvimento do programa chinês de satélites de comunicação também teve, desde o início, o objetivo de garantir ao país que a comunicação entre suas linhas de defesa não fossem interrompidas em tempos de guerra. No entanto, pouco se sabe sobre as reais capacidades de comunicação através de satélites do ELP, pois a maioria das informações que se tem sobre satélites de comunicação militar da China são provenientes, muitas vezes, de relatórios e de fontes do governo norte-americano. Estas fontes estimam que o ELP disponha de dois tipos de satélites de comunicação: táticos e estratégicos.

A série de satélites táticos da China seria a Fenghuo (pinyin: *fēnghuǒ*). Os satélites dessa série foram todos desenvolvidos pela CAST e serviriam para manter as linhas de comunicação de dados e voz do ELP protegidas de ingerências externas. Três satélites da série já foram lançados: o Fenghuo-1 (2000), Fenghuo1-02 (2009) e Fenghuo-2 (2011). Todos os satélites operaram em órbita geoestacionária, característica a qual permite que a comunicação ocorra sem interrupções. (CHENG, 2011)

A série de satélites de comunicações de nível estratégico da China é designada Shentong (pinyin: *shéntóng*), tendo o primeiro sido lançado em 2003 e o outro em 2010. Ambos os satélites teriam sido desenvolvidos pela CAST, operariam em órbita geoestacionária e serviriam para oferecer ao ELP linhas de comunicação e transferências de dados seguras. (SINODEFENCE, s.d.)

Além de satélites de comunicação, outra tecnologia baseada no espaço serve para melhorar a confiança das linhas de comunicação e transmissão de dados. Dessa forma, a China vem desenvolvendo o seu projeto de satélites para rastreamento de satélites e retransmissão de dados (TDRS, ou *data-relay*). Este projeto chinês é extremamente recente, mas de grande relevância para o país. Isto porque satélites para a retransmissão de dados são responsáveis pelas comunicações em tempo real entre satélites em órbita e as estações em terra. Este sistema servirá, então, para o aprimoramento das capacidades de rastreamento e telemetria de equipamentos no espaço e darão suporte, principalmente, para a instalação da estação espacial chinesa. (CEPIK, 2011)

A responsabilidade institucional pelo desenvolvimento da primeira série chinesa de satélites de coleta e retransmissão de dados é da Academia de Tecnologia Espacial da China (CAST). Atualmente, o país possui dois satélites deste tipo, o Tianlian-1 (pinyin: *tiānlián yíhào*), lançado em 2008, e o *Tianlian I-02*, lançado de Xichang em julho de 2011, naquele que foi o voo número 140 dos foguetes da série Longa Marcha (XINGHUA, 2011b).

Não disposta a depender econômica e militarmente de sistemas estrangeiros, a China começou, em 2000, a colocar em prática seu projeto de constelação de satélites de navegação global. Os sistemas de navegação e posicionamento global permitem que as forças sejam empregadas de forma rápida, as operações móveis sejam realizadas com alto nível de precisão e que a base para ataques também seja de longo alcance, as quais reduziram as casualidades, assim como causariam danos ao adversário.

O projeto de satélites de navegação da China vem sendo desenvolvido desde 1994. A primeira constelação montada pela China foi planejada para operar em cobertura regional. Como demonstrou (FORDEN, 2004), o projeto Beidou constituiu um sistema de navegação regional experimental, com poucas aplicações iniciais para uso civil e comercial, mas que teria sido, após 2004, suficiente para prover serviços de boa precisão (menos de 10m e 100 nanossegundos) para aplicações militares, incluindo melhora significativa na precisão da guiagem dos mísseis balísticos intercontinentais chineses. Este sistema de navegação e posicionamento chinês é conhecido como Beidou (pinyin: *běidǒu dǎoháng xitǒng*). O programa chinês tornou-se operacional em 2003, quando o lançamento do satélite *Beidou 1C* completou os primeiros dois, *Beidou 1A* e *Beidou 1B*, lançados em 2000. Um quarto satélite Beidou foi lançado em 2007.

Em 2004, o governo chinês aprovou a construção de um sistema global de navegação, chamado de *Compass Navigation Satellite System* (CNSS). A rede CNSS será instalada em duas etapas. A primeira, prevista para 2012, criará um sistema regional de navegação com 12 satélites,

com melhor precisão e mais serviços do que o Beidou-1 era capaz. Para a segunda etapa, prevista para ser completada até 2020, a rede Compass terá alcance global, com cinco satélites em órbita geoestacionária e trinta satélites em órbitas intermediária (MEO). Segundo SINODEFENCE (s.d.) e também INSIDE GNSS (s.d.), a rede Compass poderá prover serviços de posicionamento com 5m de precisão (ou 8m em 3D) para usuários globais, além de serviços com mais segurança e resoluções ainda maiores para uso das forças armadas chinesas.

O programa chinês de micro (entre 10 e 100 kg) e nano (entre 01 e 10 kg) satélites, embora promissor dado o uso futuro de enormes constelações de satélites deste porte, o que decorrerá do seu baixo custo de produção e de lançamento, ainda esbarra na falta de maturidade tecnológica do país neste campo. Tendo ciência destas limitações, a pesquisa no campo de micro e nano satélites para operação em órbita baixa começou a ser desenvolvida sob um guarda-chuva de cooperação entre universidades chinesas e do exterior. (CEPIK, 2011)

Desde o lançamento do Tsinghua-1 (pinyin: *qīnghuáyíhào*), a evolução deste nicho tecnológico de satélites micro e nano tem recebido crescente atenção dos cientistas e burocratas chineses. Em 2004, a China finalizou o maior parque industrial do mundo para a produção de micro e nano satélites. O parque tem uma capacidade anual de produção e teste para seis a oito satélites, bem como para o controle da aplicação de suas tecnologias (HAGT, 2006). Como resultado deste volume de investimentos, a China lançou, ainda em 2004, o seu primeiro nano-satélite, o Naxing-1 (NS-1) (pinyin: *nàxíng yíhào*).

Uma vez examinadas as capacidades dos sistemas espaciais passivos chineses, resta comentar brevemente como evoluem as capacidades dos sistemas militares espaciais ativos do país. Dessa forma, o projeto de armas anti-satélite pode ser dividido em duas categorias principais: “*soft kill*” e “*hard kill*”. As armas anti-satélite caracterizadas como *soft kill* poderiam causar perdas temporárias de efetividades dos sistemas baseados no espaço, levando a paralisia ou inoperância desses sistemas na perseguição de suas funções. Os principais métodos de ataque com armas anti-satélite *soft kill* incluem o combate eletrônico e ataques a redes de computadores. Diferente dos danos provisórios dessas modalidades de ataque *soft kill*, o uso de armas *hard kill*, tal como *jamming* (interferência), tem por objetivo causar danos permanentes aos satélites. Para os chineses, as principais modalidades de armas “*hard kill*” são as armas de impacto direto (*kinetic weapons*) e armas de energia direta (*lasers* de alta potência). (CHENG, 2009; MARTINS, 2008; ÁVILA, 2008)

Pouco se sabe sobre as capacidades antimísseis da China, uma vez que o governo chinês taxa este projeto como secreto e não divulga informações sobre a sua respectiva evolução. Entretanto, a partir de publicações do governo norte-americano, se divulgou que o teste bem sucedido realizado pela China em 2007 não havia sido o primeiro. Aparentemente, os chineses haviam testado já em 2006 *lasers* de alta potência contra satélites norte-americanos, com o intuito de cegá-los ou interferirem nas suas linhas de comunicação. Quanto às armas de impacto direto, após duas tentativas que haviam falhado, em 11 de janeiro de 2007, os chineses realizaram com sucesso o teste de sua arma anti-satélite (ASAT) lançada através do suporte de lançamento de mísseis balísticos. A arma ASAT foi disparada do centro de lançamento de satélite de Xichang e destruiu o satélite meteorológico chinês *Fenyun-1C* (FY-1C), o qual estava inativo na órbita polar da terrestre a uma altura de 850 km. (STOKES, 1999).

Analisadas as atuais capacidades chinesas, passemos às conclusões do artigo.

Conclusões

Existem três tipos principais de implicações das atuais capacidades espaciais militares chinesas: político, econômico e militar. As implicações políticas relacionam-se ao fato elementar de que, ao possuir uma espinha dorsal de capacidades espaciais militares, a China obterá grande capacidade de influenciar os debates sobre política espacial internacional, além de ter a possibilidade de expandir o seu leque de parceiros em projetos espaciais de seu interesse. Por causa do caráter dual das tecnologias espaciais, as implicações econômicas seriam orientadas para a aquisição de novas capacidades espaciais e competição no mercado mundial. Atrações de investimentos externos, desenvolvimento de uma indústria de alta tecnologia, aquisição de uma fatia do crescente mercado espacial, seja no campo de lançamentos, manufaturas de satélites ou dos serviços através deles oferecidos, bem como o uso interno de ativos baseados no espaço para lograr benefícios para a sociedade chinesa, são exemplos de implicações econômicas. As implicações militares das capacidades espaciais da China impedem que Rússia e Estados Unidos possam partir do pressuposto de que somente os dois países são capazes de ter influência sobre o comando do espaço. Uma vez que as intenções militares do programa espacial chinês estão intrinsecamente ligadas à busca pela segurança, soberania e desenvolvimento, o desenvolvimento de capacidades assimétricas defensivas permitiu aos chineses disporem de capacidade dissuasória nuclear e convencional mais crível nos últimos anos.

Por exemplo, Bao destaca que uma dissuasão espacial é um dos tipos principais de dissuasão estratégica, colocando este tipo ao lado da dissuasão nuclear, convencional e informacional. De acordo com o autor, “a China ainda não possui uma clara teoria de dissuasão espacial que guie as suas atividades e contra-manobras.” No entanto, ele argumenta que o conceito de dissuasão chinesa para esse campo se assemelha aos demais utilizados pela China, ou seja, um pensamento de estratégia ativa de defesa. “A necessidade básica de preservar a estabilidade através do desenvolvimento de forças de dissuasão, como propostas por Mao e Deng, permanecem válidas para o contexto do espaço.” (BAO, 2007:06)

Os esforços chineses empregados ao longo desta última década são, sobretudo, uma clara ilustração do que significa para a China a estratégia de exercício do comando do espaço através da presença. Embora a China ainda precise de várias décadas para alcançar o patamar tecnológico dos principais projetos espaciais de EUA e Rússia, não se pode deixar de ressaltar os feitos até então realizados pelo programa espacial do país. O mero fato de que o país é um dos três (dentre mais de duzentos países existentes hoje no mundo) capazes de realizar o ciclo completo de desenvolvimento, produção, lançamento, monitoramento, controle e uso dos serviços de ativos instalados no espaço eleva, em relação aos demais Estados, o poder de influência do país nos encaminhamentos futuros que ocorrerão no campo espacial, principalmente, naqueles relacionados à regulamentação e a formulação de tratados internacionais mais específicos sobre o uso e instalação de armamentos no espaço sideral.

Em resumo, o comando pela presença é parte destacada e possibilita à China a realização de sua grande estratégia. A existência de ativos chineses crescentes no espaço possui, portanto,

as seguintes prováveis consequências: manutenção da estratégia nuclear de dissuasão mínima; efeito multiplicador dos serviços provenientes do espaço sobre as forças convencionais chinesas; uso dos ativos espaciais como ferramenta política, militar, econômica e diplomática de dissuasão *per se*. No que depender de seu programa espacial, mantidas as atuais tendências, a China tende a se consolidar como uma das grandes potências do sistema internacional.

Referências

ÁVILA, F. Armas Estratégicas: o impacto da digitalização sobre a guerra e a distribuição de poder no sistema internacional. Mestrado (dissertação) – UFRGS – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2008.

BAO, S. Deterrence Revisited: Outer Space. *China Security*. No. 5, 2007.

BECARD, D. O Brasil e a República Popular da China: política externa comparada e relações bilaterais (1974-2004). Brasília, FUNAG, 2008.

BESHA, P. Policy making in China's Space Program: a history and analysis of the Chang'e lunar orbiter project. *Space Policy*. Vol. 26. 2010.

BEIDOU. (s.d.). <http://www.beidou.gov.cn>. Último acesso: 30/10/2011.

BLAIR, B. & CHEN, Y. Editor's Notes: The Space Security Dilemma. *China Security*. No.2. 2006.

BLAKSO, D. *The Chinese Army Today: Tradition and Transformation for the 21st Century*. New York: Routledge, 2006.

BLAKSO, D. "Technology Determines Tactics": The relationship between Technology and Doctrine in Chinese Military Thinking. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 34, No. 3, 2011.

BUZAN, B. China in International Society: is 'peaceful rise' possible? *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010.

CASC. (s.d.). China Aerospace Science and Technology Corporation. Disponível em: <http://www.spacechina.com/english>. Último acesso: 30/10/2011.

CASIC. (s.d.). China Aerospace Science and Industry Corporation. Disponível em: <http://www.casic.com.cn/web189296/subject/n1/n82/n189296/index.html>. Último acesso: 03/10/2011.

CAST. (s.d.). China Academy of Space Technology. Disponível em: <http://www.cast.cn/CastEN/index.asp>. Último acesso: 10/11/2011.

CEOS. CEOS Database Online. 2010. Disponível em: <http://database.eohandbook.com/index.aspx>. Último acesso: 18/08/2011.

CEPIK, M. A Política da Cooperação Espacial Chinesa: Contexto Estratégico e Alcance Internacional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 77-100, nov. 2011.

CEPIK, M.; ÁVILA, F. & MARTINS, J. Armas Estratégicas e o Poder no Sistema Internacional: O Advento das Armas de Energia Direta e seu Impacto Potencial sobre a Guerra e a Distribuição Multipolar de Capacidades. *Contexto Internacional*, Vol. 31 No. 1, 2009.

CGWIC. (s.d.). China's Great Wall Industry Corporation. Disponível em: <http://www.cgwic.com/index.html>. Último acesso: 15/11/2011.

CHAMBERS, R. China's Space Program: a New Tool for PRC "Soft Power" in International Relations? Mestrado (dissertação). Naval Postgraduate School, 2009.

CHAN, S. An Odd Thing Happened on the Way to Balancing: East Asian State's reactions to China's Rise. *International Studies Review*, Vol. 12, No. 3, 2010.

CHAPMAN, B. *Space Warfare and Defense: a historical encyclopedia and research guide*. Santa Barbara: ABC CLIO, 2008.

CHASE, M. China's 2010 National Defense White Paper: an assessment. *China Brief*. Vol. 11, No. 7, 2011.

CHASE, M. & MEDEIROS, E. China's Evolving Nuclear Calculus: Modernization and doctrinal Debate. In: MULVENON, J. & FINKELSTEIN, D. (eds.) *China's Revolution in Doctrinal Affairs: Emerging trends in the Operational Art of the Chinese People's Liberation Army*. Beijing: Chinese People Liberation Army, 2002.

CHENG, D. Prospects for China's Space Efforts. In: KAMPHAUSEN, R.; LAI, D. & SCOBELL, A. *Beyond the Strait: PLA Missions other than Taiwan*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2009.

CHENG, D. Spacepower in China. In: LUTES, C. e HAYS, P. (eds.) *Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays*. Washington-D.C.: National Defense University Press, 2011.

CHINA. China's Space Activities. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Outubro, 2000a. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/27/content_17656.htm. Último acesso: 15/08/2011.

CHINA. China's National Defense in 2000. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Dezembro, 2000b. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/27/content_17524.htm. Último acesso: 29/10/2011.

CHINA. China's National Defense in 2002. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Dezembro, 2002a. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/28/content_17780.htm. Último acesso: 29/10/2011.

CHINA. Joint Working Paper by the Delegations of China and the Russian Federation at Conference on Disarmament in Geneva: Possible Elements for a Future International Legal Agreement on the Prevention of the Deployment of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. 2002b. Disponível em: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/jks/cjkk/2622/t15442.htm>. Último acesso: 16/08/2011.

CHINA. China's National Defense in 2004. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Dezembro, 2004. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2005-07/28/content_18078.htm. Último acesso: 29/10/2011.

CHINA. China's Space Activities in 2006. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Outubro, 2006a. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/features/book/183672.htm>. Último acesso: 22/09/2011.

CHINA. China's National Defense in 2006. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Dezembro, 2006b. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm>. Último acesso: 29/10/2011.

CHINA. China's National Defense in 2008. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Janeiro, 2009. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2009-01/20/content_1210227.htm. Último acesso: 29/10/2011.

CHINA. China's National Defense in 2010. Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China. Março, 2011. Disponível em: http://www.gov.cn/english/official/2011-03/31/content_1835499.htm. Último acesso: 29/10/2011.

CHINA DAILY. Compass aims for \$61.5b market by 2020. Disponível em: http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2011-05/19/content_12537933.htm. Último acesso: 04/01/2012.

CLAUSEWITZ, C. On War. New York: Oxford University Press, 2007.

CNSA. (s.d.). China National Space Administration. Disponível em: <http://www.cnsa.gov.cn/n615709/cindex.html>. Último acesso: 30/10/2011. Último acesso: 10/11/2011.

COLETTA, D. Space and Deterrence. *Astropolitics*. Vol. 7, No. 3, 2009.

CONSTIND. (s.d.). Commission on Science, Technology, and Industry for National Defense. Disponível em: http://www.gov.cn/english/2005-10/01/content_74058.htm. Último acesso: 10/11/2011.

CORDESMAN, A. & KLEIBER, M. Chinese Military Modernization: Force Development and Strategic Capabilities. Washington: CSIS Press, 2007.

COSTA FILHO, E. A dinâmica da cooperação espacial sul-sul: o caso do programa CBERS (China-Brazil earth resources satellite). Campinas, SP: Tese de Doutorado aprovada no Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica Instituto de Geociências da Unicamp. 2006.

DELLIOS, R. China's space programme: a strategic and political analysis. *Culture Mandala*, Vol. 7, No. 1, 2005. Disponível em: <http://www.internationalrelations.com/CM7-1Wb/ChinasSpaceWB.htm>. Último acesso: 13/09/2011.

DOLMAN, E. *Astropolitik: Classical Geopolitics in the Space Age*. New York: Routledge, 2002.

DOLMAN, E. *Pure Strategy: Power and Principles in the Space and Information Age*. New York: Frank Cass, 2005.

EASTON, I. The Great Game in Space: China's Evolving ASAT Weapons Programs and Their Implications for Future U.S. Strategy. Project 2049 Institute. 2009. Disponível em: <http://www.project2049.net/publications.html>. Último acesso: 02/11/2011.

EUA. Office of the Secretary of Defense, Military and Security Developments Involving the People's Republic of China. 2010.

FISHER JR., R. China's Military Modernization: Building for Regional and Global Reach. Westport: Praeger, 2008.

FORDEN, G. The Military Capabilities and Implications of China's Indigenous Satellite-Based Navigation System. *Science and Global Security*, Vol. 12, 2004.

GRAY, C. & SHELDON, J. Space Power and the Revolution in Military Affairs: A Glass Half Full? *Airpower Journal*. Fall, 1999.

GUO, X. Blockade on China or the United States? U.S. Regulatory Policies on Space Technology Export to China. *China Security*. Vol. 2, 2006.

- HAGT, E. Mutually Assured Vulnerabilities. *China Security*, Vol. 2, 2006.
- HAGT, E. & DURNIN, M. China's Antiship Ballistic Missile: Developments and Missing Links. *Naval War College Review*, Autumn, Vol. 62, No. 4, 2009.
- HITCHINGS, S. Policy Assessment of the Impacts of Remote-Sensing Technology. *Space Policy*. Vol. 19, 2003.
- IISS. Essay: Military Space in the Era of Network-Centric Operations. *The Military Balance*, 104:1, 253-260. London, Routledge. 2007.
- IISS. *The Military Balance*. 111:1. London, Routledge. 2011.
- INSIDE GNSS. (s.d.). Policies, programs, engineering, and most challenging applications of the Global Navigation Satellite Systems: GPS, Galileo, GLONASS, Compass/ Beidou, and related technologies. Disponível em: <http://www.insidegnss.com>. Último acesso: 30/09/2011.
- JERVIS, R. Deterrence Theory Revisited. *World Politics*. Vol. 31, 1979.
- JOHNSON-FREESE, J. China's Manned Space Program: Sun Tzu or Apollo Redux. *Naval war College Review*. Summer, Vol. 56, No. 3, 2003.
- JOHNSON-FREESE, J. Strategic Communication with China: What message about space? *China Security*. Vol. 2, 2006.
- KANG, D. C. Getting Asia Wrong: The Need for New Analytical Frameworks. *International Security*, v. 27, n. 4, 2003, pp. 57-85. Disponível em: <http://muse.jhu.edu/journals/ins/summary/v027/27.4kang.html> Último acesso: 30/09/2011.
- KAMPHAUSEN, R.; LAI, D. & SCOBELL, A. *Beyond the Strait: PLA Missions Other Than Taiwan*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2009.
- KISSINGER, H. *On China*. New York: The Penguin Press, 2011.
- KLEIN, J. J. *Space Warfare: Strategy, Principles and Policy*. New York: Routledge, 2006.
- KOGAN, E. A Profile of China's Public Gem: China's Aerospace Science and Technology Corporation. *China Brief*. Vol. 9, No. 19, 2009.
- KREPON, M. China's Military Space Strategy: an exchange. *Survival*. Vol. 50, No. 1, 2008.
- KULACKI, G. & LEWIS, J. Understanding China's Antisatellite Test. *The Nonproliferation Review*. Vol. 15, No. 2, 2008.
- LEWIS, J. China as a military space competitor. Washington: Centre for Strategic and Internacional Studies, 2004.
- LI, D. 基于信息系统的网络作战理论研究 (Jiyu xinxi xitong de wangluo zuozhan lilun yanjiu) [Construção da guerra informacional baseada em sistemas de rede]. *Air & Space Power Journal*, Vol. 4. No. 4, 2010. Disponível em: http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apj-c/2010/2010-4/2010_4_13_li.pdf. Acesso: 17/07/2011.
- LI, N. & MaCVADON & WANG. China's Evolving Military Doctrine, Issues and Insights. *Pacific Forum CSIS*. Vol. 6, No. 20, 2006. Disponível em: http://www.csis.org/media/csis/pubs/issueinsights_v06n20.pdf. Acesso: 01/11/2011.

- LI, X. A History of the Modern Chinese Army. Lexington: The University Press of Kentucky, 2007.
- LIAO, S. Will China Become a Military Space Superpower? *Space Policy*. Vol. 21, 2005.
- LIU, B. et al. 卫星面临的威胁及其防护 (Weixing mianlin de weixie jiqi fanghu) [Formas de ameaça e proteção de satélites]. 航天电子对抗 (Hangtian dianzi duikang) [Revista de Guerra Aeroespacial Eletrônica], No. 6, 2010. Disponível em: http://d.wanfangdata.com.cn/Periodical_htdzdk201006009.aspx. Acesso: 21/10/2011.
- MACHADO, F. O Comando do Espaço na Grande Estratégia Chinesa: Teoria, Projetos e Análise das Capacidades Atuais. Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik. Porto Alegre, UFRGS, 2011.
- MARTINS, J. Digitalização e Guerra Local como fatores do equilíbrio internacional. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre. 2008.
- MOLTZ, J. Space and Strategy: a Conceptual versus Policy Analysis. *Astropolitics*. Vol. 8, No. 2, 2010.
- MONTLUC, B. The New International Political and Strategic Context for Space Policies. *Space Policy*. Vol. 25, 2005.
- NORRIS, R. & KRISTENSEN, H. Chinese Nuclear Forces, 2010. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 66, No. 6, 2010.
- PFALTZGRAFF, R. International relations Theory and Spacepower. In: LUTES, C. e HAYS, P. (eds.) *Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays*. Washington-D.C.: National Defense University Press, 2011.
- PODVIG, P. & ZHANG, H. Russian and Chinese Responses to U.S. Military Plans in Space. Cambridge: American Academy of Arts and Science, 2008.
- POLLPETER, K. Building for the Future: China's Progress in Space Technology During the Tenth 5-Year Plan and the U.S. Response. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2008.
- POLLPETER, K. Toward an Integrative C4ISR System: Informationization and Joint Operations in the People's Liberation Army. In: KAMPHAUSEN, R.; LAI, D. & SCOBELL, A. *The PLA at Home and Abroad: Assessing the Operational Capabilities of China's Military*, Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010.
- POLLPETER, K. Upward and Onward: Technological Innovation and Organizational Change in China's Space Industry. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 34, No. 3, 2011.
- PROENÇA JR., D.; DINIZ, E. & RAZA, S. G. *Guia de Estudos Estratégicos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 1999.
- SEEDHOUSE, E. *The New Space Race: China vs. United States*. Chichester, Springer, 2010.
- SHEEHAN, M. *The International Politics of Space*. New York: Routledge, 2007.
- SHEEHAN, M. Tiangong-1 launch betrays China's earthly ambitions. BBC News Asia-Pacific. Disponível em <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-15089720>. Último acesso: 30/10/2011.
- SHELDON, J. & GRAY, C. Theory Ascendant? Spacepower and the Challenge of Strategic Theory. In: LUTES, C. & HAYS, P. (eds.) *Toward a Theory of Spacepower: Selected Essays*. Washington-D.C.: National Defense University Press, 2011.

- SINODEFENCE. (s.d.). Chinese Space Program. Disponível em <http://www.sinodefence.com>. Último acesso: 19/08/2011.
- SOLOMONE, S. China's Space Program: the great leap upward. *Journal of Contemporary China*. Vol. 15, No. 47, 2006.
- STOKES, M. China's Strategic Modernization: Implications for The United States. 1999. Disponível em: <http://www.fas.org/nuke/guide/china/doctrine/chinamod.pdf> Último acesso: 06/08/2011.
- SWAINE, M. & TELLIS, A. *Interpreting China's Grand Strategy: Past, Present, and Future*. Washington: RAND, 2000.
- TELLIS, A. China's Military Space Strategy. *Survival*. Vol. 49, No. 3, 2007.
- TENG, J. Trends in China's Space Program and the Prevention of Outer Space Weaponization. *China Security*. No. 2, 2006.
- UNOOSA. United Nations Treaties and Principles on Outer Space. 2002. Disponível em: <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/index.html>. Último acesso: 30/09/2011.
- WORTZEL, L. *The Chinese People's Liberation Army and Space Warfare*. American Enterprise Institute, 2007. Disponível em: http://www.aei.org/docLib/20071017_SpaceWarfare.pdf. Último acesso: 15/05/2011.
- WU, C. Development Goals of China's Space Program. *China Security*, No. 2, 2006.
- XINHUA. China launches first manned spacecraft. 2003. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english/2003-10/15/content_1123817.htm. Último acesso: 12/10/2011.
- XINHUA. Chinese taikonaut greets nation, world in first spacewalk. 2008. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english/2003-10/15/content_1123817.htm. Último acesso: 12/10/2011.
- XINHUA. 因故失效的“尼星1号”替代星将于2011年发射升空. 2009. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-03/24/content_11064713.htm. Último acesso: 19/10/2011.
- XINHUA. China launches new data relay satellite. 2011a. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english2010/sci/2011-07/12/c_13978690.htm. Último acesso: 29/10/2011.
- XINHUA. China's first space lab module Tiangong-1 blasts off. 2011b. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-09/29/c_131168235.htm Último acesso: 29/09/2011.
- XINHUA. Shenzhou-8 docks with Tiangong-1. 2011c. Disponível em: http://news.xinhuanet.com/english2010/sci/2011-11/03/c_131226541.htm. Último acesso: 03/11/2011.
- ZHANG, H. Space Weaponization and Space Security: a Chinese Perspective. *China Security*. Vol. 2, 2006.
- ZHAO, X.; HOU, Y. & CAO, Y. 未来作战中航天指挥基本问题研究 (Weilai zuozhan zhong hangtian zhihui jiben wenti yanjiu) [Questões básicas sobre o comando do espaço nas guerras futuras]. *装备指挥技术学院学宝 (Zhuangbei zhihui jishu xueyuan xuebao)* [Revista da Academia de Comando de Equipamentos e Tecnologia], Vol. 18, No. 1. Disponível em: <http://www.defence.org.cn/aspnet/vip-usa/UploadFiles/2008-01/200801201828439843.pdf>. Último acesso: 20/10/2011.
- ZHU, Y. & XU, F. Status and Prospects of China's Space Programme. *Space Policy*. Vol. 13, 1997.

Os BRICS na Visão dos Principais *Think Tanks* Norte-Americanos¹

Major US *Think Tanks* and their View of the Brics

Tatiana Teixeira*

Resumo

Importantes atores no sistema político norte-americano, os *think tanks* deixaram de ser fenômeno exclusivo do mundo anglo-saxão, tornando-se modelo de *policy institute* mundo afora. Este trabalho investiga a categoria Brics, como área de estudo, na *Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations* e *Center for American Progress*. Os TTs selecionados têm-se mantido com alta visibilidade no governo Barack Obama, sugerindo que o espaço dado por esses TTs a um determinado assunto seja um indicativo valioso da agenda recente de política externa norte-americana. Nessa investigação, a autora mapeará a produção dos referidos TTs na primeira metade da gestão Obama (2009-10).

Palavras-chave: Brookings Institution – Council on Foreign Relations – Center for American Progress – think tanks – Brasil.

Abstract

Considered important actors in US political system, think tanks are no longer an exclusive Anglo-saxon phenomenon, becoming a policy institute model worldwide. This work investigates the Brics category as an area of study at *Brookings Institution*, *Council on Foreign Relations* and the *Center for American Progress*. So far, the selected TTs have been highly influential in Mr. Obama's government. I argue that the room given by TTs to an specific issue may be a valuable indicative of US Foreign Policy current agenda. In this investigation, I will map those TTs' production during the first half of Mr. Obama's term (2009-10).

Key Words: Brookings Institution – Council on Foreign Relations – Center for American Progress – think tanks – Brazil.

* Doutoranda em Ciência Política (Iesp-Uerj) Visiting Scholar, University of Pennsylvania, US (2012). E-mail: tatianat19@hotmail.com

¹ Este trabalho foi realizado com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Uma primeira versão foi apresentada no 3º Encontro Nacional da Abri, em 2011.

A partir de 2001, ano em que o economista Jim O'Neill publicou o estudo *Building Better Global Economic BRICs*, o referido acrônimo foi gradualmente metabolizado e assumido pelos países então envolvidos – Brasil, Rússia, Índia e China –, que passaram a adotá-lo como ferramenta de uso político. A idéia básica sobre o surgimento de um novo grupo econômico formado por essas nações emergentes foi assimilada e ressignificada em benefício e com agenda próprios.

Com isso, pretendia-se criar uma percepção de unidade: a idéia de que, juntos e como um bloco, seriam atores relevantes no sistema internacional. Para os quatro, em determinadas questões, atuar em conjunto seria mais eficaz e com menos *trade-offs* do que lutar sozinho. A crença inicial e tanto ingênua (embora com uma dose de pragmatismo) de que os pontos de convergência compensariam as áreas de atrito contribuiu para levar essa experiência conjuntural adiante e amadurecê-la, dando-lhe sobrevida.

Das reuniões preparatórias entre chanceleres e ministros da Economia desses países, entre 2006 e 2009, chegou-se à I Cúpula de Chefes de Estado e de Governo do Brics, na cidade russa de Ecatemburgo, em junho de 2009. No evento, que teve a presença do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de seu homólogo russo Dmitri Medvedev, do primeiro-ministro indiano, Manmohan Singh, e do presidente chinês, Hu Jintao, foram discutidos temas que estão na ordem do dia para todos esses países – papel do G-20, seguranças energética e alimentar, reforma de instituições multilaterais e mudanças climáticas. Segundo De Vizia e Costa (2010, p. 30), o foco do encontro foi “a busca de uma maior representatividade dos países emergentes no processo decisório no campo das relações internacionais”.

Um ano depois, em abril de 2010, foi realizada a II Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, em Brasília, na qual se ratificou “a demanda de que o G-20 (grupo das principais economias mundiais, incluindo os países emergentes) [...] se torne o principal fórum de coordenação econômica e cooperação internacional”.

A terceira e mais recente cúpula, em abril de 2011, primeira com a África do Sul, aconteceu na cidade chinesa de Sanya e reuniu a atual presidente do Brasil, Dilma Rousseff; os presidentes chinês e russo; o premiê indiano; e o presidente da África do Sul, Jacob Zuma². Nessa última, a reforma da ONU esteve na pauta³.

Um dos traços desse grupo, a ambigüidade – ora buscando se apresentar como grandes potências, ora colocando-se como países em desenvolvimento (Hurrell, 2009) –, é apontado nos trabalhos de diversos especialistas, expondo os elementos internos de descontinuidade entre os integrantes do Brics. Como lembra Hurrell (2009, p. 15), são grandes as diferenças e as inúmeras sutilezas entre eles: “Existem, claramente, diferenças substanciais entre esses países – em termos de poder e importância geopolítica; peso econômico e grau de integração à economia global; trajetórias culturais e históricas distintas; e sistemas políticos domésticos”.

A questão principal parece ser se esses países estão conseguindo atribuir o sentido desejado à imagem que esperam construir, como um conjunto, na consecução de seus objetivos políticos e econômicos no plano internacional.

2 Ver cronologia em: www.ipea.gov.br/bric/cronologia_grupo.html.

3 “Em cúpula na China, Brics em reforma na ONU”. *Folha.com*. Editoria Mundo, 14/04/2011. www1.folha.uol.com.br/mundo/902468-em-cupula-na-china-brics-insistem-em-reforma-da-onu.shtml. Acesso: jun/11.

Por que, então, recorrer aos *think tanks* (TTs) norte-americanos para tratar desse tema? Diante da constatação da importância cada vez maior desses institutos como atores na dinâmica da governança global e da legitimidade chancelada pelo conhecimento produzido por eles (Teixeira, 2007), acredita-se que a instrumentalidade dos TTs possa ser um caminho válido para atingir as nuances referentes à real percepção do Brics entre os formuladores de política externa norte-americana e os que tomam essas decisões.

Como afirma Stone (2001, p. 131), “... muitos *policy institutes* [think tanks] ajudam a estabelecer uma linguagem conceitual, os paradigmas dominantes, os exemplos empíricos que se tornam as suposições adotadas por aqueles que fazem política”⁴. Josselin e Wallace (2001b, pp. 256-257) reforçam nossa justificativa:

Existe, sem dúvida, um desequilíbrio estrutural na sociedade civil global. ONGs e empresas no mundo OCDE [Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico] em geral, e nos EUA em particular, têm acesso a recursos e talentos muito maiores, melhores meios de comunicação, e acesso mais fácil àqueles que controlam a influência pública e privada [...] é difícil negligenciar a influência dos atores ocidentais (tanto estatais quanto não-estatais) e, principalmente, dos americanos no conteúdo e na disseminação das ‘normas globais’.

Se, há algumas décadas, podia-se considerar esses institutos de pesquisa de políticas públicas como um fenômeno exclusivo do mundo anglo-saxão – norte-americano, em especial –, hoje a realidade é outra. Além da crescente reprodução desse modelo de centro de estudos em diversos países, com as adaptações possíveis e necessárias às culturas política e institucional locais, também se observa a internacionalização e o compartilhamento de temas e de agendas desses institutos entre si e com outros atores (estatais e não-estatais), em todos os níveis de governança (McGann, 2011).

McGann (2011) e Stone (2001) apontam a globalização e a regionalização como fatores importantes para a maior colaboração e a crescente interação entre os institutos em diferentes países, assim como para a transnacionalização dos TTs – tanto como inspiração para um modelo de instituição de pesquisa, quanto com a instalação de escritórios de reconhecidos TTs norte-americanos em outras regiões.

Seja no nível intergovernamental (Estado → Estado), seja no transgovernamental (agências e/ou burocracias nacionais), seja no transnacional (corporações e organizações da sociedade civil), conforme Dingwerth e Pattberg (2009), o fato é que, nos três, há demanda para que os *think tanks*, sobretudo os norte-americanos, exerçam sua influência, por meio da parceria entre agentes públicos e privados e por redes. E, alega Stone (2001, p. 126), no caso dos TTs, “como atores não-estatais, eles representam um território neutro”.

Segundo Dingwerth e Pattberg (2009, p. 48), “atores não-estatais se tornaram agentes relevantes na medida em que eles comandam níveis significativos de recursos de governança [grifo dos autores]”. Nessa lista de agentes (2009, p. 45), eles incluem organizações e burocracias internacionais, organizações híbridas, fundações privadas, atores econômicos, ONGs, comunidades epistêmicas e migratórias, associações profissionais e mídia, entre outros.

⁴ Todas as traduções são de responsabilidade da autora.

Este trabalho tem como objetivo avaliar a presença (ou a ausência) da categoria *Brics*, como área de estudo específica, na *Brookings Institution*, no *Center for American Progress* (CAP) e no *Council on Foreign Relations* (CFR)⁵ para investigar se existe uma discussão sobre o grupo.

Trata-se de tema importante, mobilizador de uma gama variada de recursos, incluindo capital humano? Todos os países que compõem o Brics são vistos com o mesmo peso por essas *brain factories*? O tópico é suficientemente relevante para ter um grupo autônomo de pesquisa, ou se encontra diluído em outros tópicos e/ou áreas, como Economia e Política Externa? Essas são algumas das questões que buscaremos esclarecer, com base na coleta de dados a ser feita nos *sites* dos institutos escolhidos.

Além de fazerem parte de algum tipo de iniciativa global e recorrerem a diversos recursos tecnológicos para divulgarem suas idéias, a autora parte da premissa de que esses três TTs dispõem de capital intelectual e de recursos políticos e econômicos suficientes para se manterem com alto nível de relevância e penetração no governo Obama, tema esse já desenvolvido em Teixeira (2010). De acordo com pesquisa feita por James McGann (2011) e atualizada anualmente, a *Brookings* aparece em 1º lugar na lista dos TTs mais influentes no mundo e nos EUA, seguido do CFR. Já o CAP aparece em 10º entre os 50 mais influentes dos EUA (McGann, 2011) e com estreita afinidade com a Administração atual.

O que sugerimos é que o espaço dado a um determinado assunto nos *think tanks* de maior proximidade com a Casa Branca pode funcionar como um indicativo valioso da agenda recente de política externa norte-americana (Teixeira, 2010). Para essa investigação, a autora mapeará os eventos organizados nesses centros de estudo, ao longo da primeira metade da gestão Obama (2009-2010), assim como livros, relatórios, artigos, vídeos e outros documentos produzidos no mesmo período. Essa moldura temporal binária foi escolhida por incluir as duas primeiras cúpulas de chefes de Estado do Brics e o início do governo Obama.

Intuitivamente, a autora considera que a China talvez seja o país mais visado, o que, de imediato, merece uma observação. Se o propósito maior de pertencer a esse grupo for garantir uma identidade coletiva que torne seus integrantes reconhecidos dessa forma (e, justamente por isso, com maior poder de barganha nos principais fóruns decisórios internacionais), o que significaria para o Brasil continuar sendo visto, por esses institutos e pela elite do *policy-making* norte-americano, mais como um integrante da América Latina do que um elemento de peso dos Brics? O que representaria para o Brasil ainda ser visto, de forma geral, como descolado dos demais participantes desse conjunto de países? Tal realidade, além de contrariar a percepção da elite diplomática brasileira, esvaziaria a própria justificativa e o interesse em ser parte do Brics.

Este artigo se divide em duas partes. Na primeira, de caráter introdutório, a autora apresenta os *think tanks* como instituição. Na segunda, com três seções, detém-se nos institutos escolhidos para análise.

5 www.brookings.edu, www.americanprogress.org e www.cfr.org.

Think tanks: ainda em busca de uma definição

É praticamente consensual na literatura especializada a fragilidade ainda dominante quanto a uma possibilidade de definição estreita dos *think tanks*. Pensando em termos weberianos, faz-se necessário projetar um modelo ideal que sirva de parâmetro e ajude a explicar o que são e como podem funcionar em realidades políticas nacionais tão diferentes. Uma tentativa nesse sentido é a definição padrão, genérica e de efeito didático adotada por McGann (2005, p. 12), que descreve os TTs como “... organizações de formulação e pesquisa política que têm uma autonomia significativa em relação ao governo e a grupos de interesse”. Na verdade, entre os autores que estudam o fenômeno, parece haver mais concordância sobre as funções dos *think tanks* do que sobre como explicá-los em algumas poucas palavras.

Como algumas das atividades recorrentes na rotina de trabalho desses institutos, McGann (2007 e 2011), Stone (2001) e Wiarda (2010) citam a de funcionarem como *gatekeepers*, filtrando informações, identificando questões políticas e apontando soluções com mais rapidez do que os burocratas normalmente conseguem; atuarem como mediadores entre governo, formadores de opinião e mundo acadêmico; ser uma voz independente nos debates; elaborar e avaliar programas e políticas públicas; interpretar os acontecimentos para os veículos de comunicação; mastigar complexas questões internacionais e econômicas para o público leigo; e outras já descritas por Teixeira (2007).

Em seu estudo, McGann (2011) identifica pelo menos 6.480 *think tanks* considerados importantes no mundo, atuando em 169 países. A alta concentração na América do Norte e na Europa Ocidental (57% contra 8% na África, por exemplo) não surpreende, revelando a desigualdade na distribuição mundial de recursos de diferentes ordens e no investimento em pesquisa e desenvolvimento, conforme já mencionado na introdução deste texto e em Teixeira (2007).

Os indicadores relacionados por McGann (2005) para identificar países mais propensos a desenvolver, ou a receber, *think tanks* foram: **1)** liberdade política; **2)** sistema político; **3)** o número de anos como uma democracia; **4)** número e força dos partidos políticos; **5)** natureza da sociedade civil; **6)** liberdade de imprensa; **7)** liberdade econômica; **8)** PIB *per capita*; **9)** demanda do setor público por análise política independente; **10)** população; **11)** cultura filantrópica; **12)** número e grau de independência das universidades públicas e particulares; **13)** nível de integração global. Para o autor, os EUA reúnem todas essas condições e no mais alto grau.

Brics na visão dos *think tanks* norte-americanos

CAP: um pequeno grande *think tank*

A história do *Center for American Progress* (CAP)⁶ remonta a 2003, ano em que foi fundado em Washington D.C. pelo ex-chefe de gabinete do então presidente Bill Clinton, John Podesta,

⁶ Versões não-oficiais, elaboradas por conservadores, estão disponíveis no site *DiscoverTheNetworks* (www.discoverthenetworks.org), um “Guia para a Esquerda Política”, que aponta indivíduos e fundações que patrocinam a “esquerda” nos EUA. O tom é de denunciamento. Um dos autores recorrentes é o conservador David Horowitz. Ver ainda o site *Capital Research Center* (www.capitalresearch.org/) e os autores Arnold (2009 e 2007), Chen (2008), Gizzi (2008 e 2007) e Higgins (2011).

com o suporte financeiro de alguns entusiastas, entre eles o bilionário George Soros. Um dos mais importantes coordenadores da campanha de Obama e de sua equipe de transição para a Casa Branca, Podesta articulou o apoio necessário para criar um *think tank* progressista (ou pró-democratas) que pudesse se preparar para divulgar as idéias liberais, de forma mais assertiva e amplificada, e para enfrentar os desafios que o século XXI ofereceria aos Estados Unidos, doméstica e externamente.

A autodefinição como um *action tank*, “dedicado a melhorar a vida dos americanos com idéias progressistas e ação”, diz muito sobre o perfil desse instituto, que faz uma ampla cobertura das questões domésticas, como crescimento econômico, educação, geração de empregos e saúde, além de estimular e aprofundar o debate sobre o progressivismo. A preocupação de Podesta era não apenas com reforçar a disseminação da agenda e dos valores democratas, mas com a busca por novos formatos e meios para divulgá-las da maneira mais ampla e viral possível. Não à toa, a vitória democrata nas urnas, na última disputa pela Casa Branca, em 2008, veio com o intenso uso das novas tecnologias (Teixeira, 2010).

Identificado como uma *policy enterprise organization* por McGann (2007, p. 16), ou como um escritório de Relações Públicas pelos conservadores (Higgins, 2011), por ter um perfil mais jornalístico do que acadêmico e uma cultura organizacional mais empresarial, voltada para resultados e para clientes, esse *think tank* esteve, desde muito cedo, atrelado ao presidente Obama⁷. Nada que os conservadores e seus TTs de características parecidas, como a *Heritage Foundation*, não estejam fazendo, com sucesso, há pelo menos três décadas.

Idéias como a retirada gradual das tropas norte-americanas do Iraque, a implementação de um plano universal de cobertura médica e a criação de “empregos verdes” para combater o aquecimento global estão na agenda de Obama, assim como na dos integrantes do CAP (Teixeira, 2010). Com esse TT, os democratas voltaram a pensar no *marketing* político e no uso mais estratégico de suas idéias, com a compreensão de que era imprescindível aumentar as parcerias, estabelecendo redes entre organizações e indivíduos pró-liberais/progressistas (Dingwerth e Pattberg, 2009; Steets, 2009).

Uma movimentação nesse sentido foi a abertura de um escritório do CAP em Los Angeles, em 2007, o que deve aumentar sua visibilidade nas questões de meio ambiente. A Califórnia é um estado pioneiro e, independentemente do governo no poder (republicano, ou democrata), bastante progressista para os padrões americanos na temática ambiental. O CAP também faz parte da *Global Climate Network*, uma rede formada por nove institutos de diferentes países (África do Sul, Alemanha, Austrália, Brasil, China, EUA, Grã-Bretanha, Índia e Nigéria) para discutir ações internacionais e globais relacionadas ao desafio climático.

Os principais eixos temáticos desse centro são as questões domésticas, a economia, a segurança nacional, a energia & o meio ambiente, a mídia & os valores progressistas. Não existe nenhum tópico específico sobre *Brics*, Brasil e Índia, ao contrário de China e Rússia, que contam com categorias separadas e especialistas em ambos os assuntos. Brazilianistas tampouco foram identificados. Alguns eventos (não todos) geram documentos mais robustos, como o painel *Strategic Persistence*, sobre a situação dos direitos humanos na China, realizado em janeiro de

⁷ Para uma argumentação mais desenvolvida, ver Teixeira (2010).

2009 e transformado no relatório *Strategic Persistence: how the United States can help improve Human Rights in China*. O foco, porém, é a publicação de artigos no site do CAP e na imprensa.

Ao todo, avaliaram-se 19 eventos: 6 sobre China; 6 sobre Rússia; e 7 sobre assuntos diversos, como aquecimento global, energia, crise econômica, G-8 e G-20, envolvendo mais de um integrante do Brics. Das 141 publicações encontradas, entre artigos, relatórios, declarações, memorandos e outros, 54 se referem à Rússia; 50 à China; 5 tratam do Brasil; 3 são sobre a Índia; 3 sobre América Latina; e 26 remetem a temas variados, como os já citados. Para alguns exemplos de atividades do CAP, ver *Tabela 1*:

Tabela 1 – CAP

Especialistas	Eventos	Publicações
CHINA Nina Hachigian Melanie Hart Scott Lilly Adam Hersh	Advisory: <i>U.S.-China Relations Security & the Military-to-Military Exchange</i> , almirante Michael Mullen, Dec 1, 2010 Advisory: <i>U.S.-China Relations</i> , senador John Kerry, Dec 7, 2010	Artigo <i>The Importance of U.S.-China Relations</i> , Winny Chen, Nina Hachigian January 28, 2009 Artigo <i>Clinton must press China on Rights: a stable, open China is in America's best interests</i> , William Schulz, Sarah Dreier, W. Chen Feb 19, 2009
AMÉRICA LATINA E CARIBE Vanessa Cardenas Araceli Ruano		Relatório <i>The United States and Brazil: two Perspectives on dealing with Partnership and Rivalry</i> , Kellie Meiman, David Rothkopf March 12, 2009
RÚSSIA Samuel Charap	Painel <i>After the 'Reset': U.S. Russia Policy in the Run-Up to the Obama-Medvedev Summit & Beyond</i> , Jul 2, '09	Statement <i>Senate Has Time for Both New START and National Defense Authorization Act</i> , Winnie Stachelberg e Ken Gude Dec 8, 2010

Fonte: Elaboração própria, de acordo com informações disponíveis no site do CAP.

Assim como os demais TTs, o *American Progress* também se mobiliza para atender a demanda gerada pelos acontecimentos do dia-a-dia, como na viagem de Obama ao Brasil em março de 2011; por ocasião da visita do presidente Hu Jintao, aos EUA, em janeiro de 2011; no caso da ratificação do Tratado de desarmamento nuclear russo-americano Start, pelo Senado dos EUA, em dezembro de 2010; na cúpula EUA-Rússia, em Moscou, em julho de 2009; ou na reunião do G-20, em Londres, em abril de 2009. Em todos esses eventos, o CAP gerou material explicativo e/ou de defesa de seus pontos de vista.

Dentro do recorte temporal estipulado pela autora deste *paper* (2009-2010), fica claro que, dos países que integram o Brics, a China é a que desperta mais interesse e/ou preocupação, gerando a maior quantidade de material analítico e/ou explicativo. Não há comparação entre a China e os demais membros dos Brics quanto ao volume de textos e à diversificação de áreas investigadas.

A China aparece não apenas nos textos referentes a eventos pontuais, como a reunião do G-20, ou a Cúpula de Copenhage, em dezembro de 2009. Ela está presente em praticamente todas as áreas de discussão do *Center for American Progress*, indo desde inovação tecnológica, economia e meio ambiente, a direitos humanos e segurança nacional. Assim, pode-se afirmar que a China é um assunto premente, seja em conjunto, seja como ator unitário.

Em relação aos demais países do acrônimo⁸, a autora observa que:

- 1) a Rússia é o segundo em termos de aparições⁹, que se concentram mais na questão nuclear e em segurança;
- 2) Brasil e Índia têm presença esporádica, mais motivada por eventos pontuais, como a intervenção do Brasil na questão do Irã, ou a presença de ambos na Cúpula de Copenhague, do que como um tema de interesse de fluxo contínuo;
- 3) o Brasil se encaixa, em especial, nas questões ambientais e de América Latina;
- 4) a Índia aparece mais relacionada à temática ambiental e, às vezes, à cobertura de segurança relativa ao Paquistão; e 5) como categoria, o G-20 aparece eventualmente, em especial em questões ambientais, o que não acontece com o Brics.

Brookings Institution: a mais acadêmica de todas

Instalada em Washington D.C, a *Brookings* é parte importante do patrimônio político e institucional americano (Teixeira, 2010 e 2007) e tem como missão (a promessa de) fazer pesquisa independente e de qualidade e apresentar soluções inovadoras e impactantes. Fundada em 1927, seus principais programas hoje estão ligados às áreas de Política Externa, Economia, Questões Urbanas, Governança, Economia e Desenvolvimento Globais. Segundo Weidenbaum (2009), a *Brookings Institution* é o maior entre os DC-5, que é como o autor classifica os maiores, mais visíveis e influentes no cenário político e com a agenda mais diversificada de pesquisa entre os *think tanks* instalados na capital, cobrindo tanto assuntos domésticos quanto internacionais.

Entre os momentos decisivos do debate político nos EUA e que teriam contado com as contribuições desse centro de estudos, seu atual presidente, Strobe Talbott, subsecretário de Estado no governo Bill Clinton, destaca: a discussão do sistema orçamentário, nos anos 1920; a criação da Seguridade Social, nos anos 1930; a criação da ONU e a implantação do Plano Marshall nos anos 1940; a melhoria no processo de transição presidencial nos anos 1950; e o estabelecimento do CBO (Congressional Budget Office) nos anos 1970 (McGann, 2007, p. 82).

De acordo com McGann (2011, p. 21), trata-se de um *think tank* acadêmico, também apelidado de “universidade sem alunos”, por sua “ênfase na objetividade acadêmica e científica e nas ciências sociais, como atestado de qualidade das credenciais de seu *staff* e de suas pesquisas”, com uma “tensão constante entre os objetivos da densidade e rigor acadêmicos e a relevância política”.

Também caracterizam esse perfil (McGann, 2007, pp. 13 e 21) a estrutura organizacional e cultura interna mais acadêmicas, com pesquisas de longo prazo e uma abordagem mais teórica das questões, e as publicações de livros (em volume significativamente maior do que no caso do CAP, por exemplo) e de artigos. Da mesma forma que o CAP, a *Brookings* busca uma inserção global e, desde 2006, mantém um escritório na China, o *Brookings-Tsinghua Center for Public Policy*.

8 Por ser membro recente do Brics, a África do Sul não foi considerada neste artigo.

9 Embora tenham sido encontrados mais eventos sobre Rússia, qualitativamente, o material sobre China é mais diversificado e abrange mais áreas.

Na literatura corrente (McGann, 2011; Weidenbaum, 2009), é considerado um *think tank* liberal e pró-democrata (embora alguns tons abaixo do *American Progress*), oscilando entre o centro e o centro-esquerda do arco político-ideológico americano¹⁰. A presença de especialistas conservadores, como Robert Kagan (Oriente Médio, Segurança Nacional dos EUA e Relações Transatlânticas), mostra, contudo, que o espectro é mais amplo e menos óbvio do que isso.

Diferentemente do CAP, é possível encontrar no *site* um tópico específico para o *Brics* (e um sobre *Mercados Emergentes*), com especialistas de três diferentes programas (Centro de Estudos sobre EUA e Europa, Desenvolvimento & Economia Global e Política Externa), cujo objetivo é, de acordo com a página na *Internet*, “examinar as economias emergentes detalhadamente e dar recomendações sobre como se ajustar e tirar proveito das novas potências econômicas”. Ainda assim, mesmo quando se trata de um tópico específico, a maioria dos textos trata de cada um isoladamente, sob o amparo conceitual *Brics*, mas não como um ator único, no sentido de um grupo.

Os tópicos, aliás, são em número muito maior do que no *American Progress*. E, mais uma vez, a China é a que possui mais “subdivisões nominais” (*China, Economia Chinesa, 17º Congresso do Partido Chinês e Diálogo Estratégico EUA-China*), ou seja, diretamente relacionadas, além de um centro de pesquisa específico – o *John L. Thornton China*.

Depois, vem a Índia (*Índia e Economia Indiana*). Brasil e Rússia também têm tópicos específicos (*Brasil e Rússia*), além de aparecem em tópicos de áreas correlatas, como *Mercados Emergentes, Países em Desenvolvimento e América do Sul*, no caso do primeiro; e *Otan, Relações Transatlânticas, Não-Proliferação e Defesa de Mísseis*, no caso russo.

Os quatro também podem ser encontrados nas rubricas relacionadas aos mais diversos assuntos, como meio ambiente, clima e energia, desenvolvimento econômico, governança global, ou mudança global. Além disso, pesquisas relacionadas ou de interesse dos membros do *Brics* também são desenvolvidas nos Projetos *Latin America Initiative* (Brasil), *Managing Global Order* (G-20) e *Climate and Energy Economics*.

Na *Brookings*, em função de seu perfil mais acadêmico, eventos viram relatórios, e relatórios são publicados como livros (e vice-versa) com mais frequência do que no CAP. Um exemplo que merece ser citado é o do seminário *Brazil in the Global Crisis: still a Rising Economic Superpower?*, realizado em julho de 2009 para divulgar e debater o livro então recém-lançado *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*, organizado por Lael Brainard e Leonardo Martinez-Diaz.

Dos seis eventos analisados, 3 são sobre Índia; 2 sobre Rússia; e 1 sobre Brasil. Das 60 publicações selecionadas¹¹, 16 tratam de Índia; 12 de China; 7 de Rússia; 7 de Brasil; 3 de América Latina; e 1 de África. Outros 14 itens se referem a assuntos diversos, como governança global, recuperação econômica, ou G-20.

Para alguns exemplos, ver *Tabela 2*:

¹⁰ Para considerações fora do *mainstream*, ver www.silverbearcafe.com/private/NWO/nwo7.html e www.voltairenet.org/The-Brookings-Institution-a-Think.

¹¹ De novo: analiticamente, os números servem apenas como orientadores parciais do peso de cada país, pois se referem somente à busca da palavra-chave “Brics”. Também na *Brookings*, a China está presente em mais áreas de estudo do que os demais.

Tabela 2 – Brookings

Especialistas	Eventos	Publicações
BRICS Clifford G. Gaddy Arvind Panagariya Eswar Prasad Wing Thye Woo		Paper Does Fairness Matter? Hakan Altınay April 2010 Livro <i>Transatlantic 20/20: The U.S. and Europe in an Interpolar World</i> Daniel S. Hamilton 2010
CHINA ¹² Jeffrey A. Bader, Yu Hui, Thomas J. Christensen, Erica S. Downs, Yu Qiao Arthur R. Kroeber, Cheng Li, Tao Ran, Kenneth G. Lieberthal, Jonathan Pollack, Wang Tianfu, Lan Xue, Zheng Xinye, Feng Wang, Yang Yansui, Wing T. Woo		Relatório <i>A Look at U.S.-China Relations from Beijing and Shanghai</i> Kenneth G. Lieberthal Jun 2010 Opinião <i>Another Parable of American Decline?</i> Mark Muro March 26, 2010
AMÉRICA LATINA / BRASIL Maurício Cárdenas, Carlos Pereira, Richard Feinberg, Kevin Casas-Zamora, Andrés Rozental, Santiago Levy, Eduardo Levy-Yeyati	Seminário <i>Brazil in the Global Crisis Still a Rising Economic Superpower?</i> July 13, 2009	Opinião <i>Brazil & the U.S.: a New Beginning?</i> , Maurício Cárdenas e João Augusto de Castro Neves Apr 19, '10
RÚSSIA Clifford G. Gaddy	Painel <i>U.S.-Russian Leadership for Global Financial and Energy Security</i> , Mar 23, 2009	Artigo <i>Putin's Third Way</i> , Barry W. Ickes e Clifford G. Gaddy Jan/Feb 2009
ÍNDIA Eswar Prasad	Conferência <i>India and the United States: a Strategic Partnership</i> , June 4, 2010	Paper <i>The U.S.-India Relationship (Brics)</i> , Eswar Prasad e Karim Foda Nov 4, 2010

Fonte: Elaboração própria.

CFR: um gigante estrelado das Relações Internacionais¹³

Assim como a *Brookings*, o *Council on Foreign Relations* definiu sua missão como sendo apartidária, com o objetivo maior de instruir a opinião pública e mobilizá-la para um maior internacionalismo da política externa norte-americana, em detrimento do isolacionismo – sobretudo após o fracasso do presidente Woodrow Wilson em convencer o Senado dos EUA a ratificar a entrada do país na Liga das Nações (Parmar, 2004, p. 37; Teixeira, 2007; Wiarda, 2010, p. 35).

Desde 1921, quando foi fundado, muitos dos mais conhecidos personagens da política americana já passaram pelo CFR, entre ex-presidentes e demais integrantes do primeiro e segundo escalões do governo, nova-iorquinos bem-sucedidos, banqueiros, empresários

12 A ausência de eventos sobre China na tabela 2 não indica uma ausência efetiva do tema, pelo contrário. Desconectado do Brics, a quantidade de material sobre esse país asiático é enorme.

13 Sobre o CFR: SCHULZINGER, Robert D. *The Wise Men of Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press, 1984; WALA, Michael. *The Council on Foreign Relations and American Foreign Policy in the Early Cold War*. Providence, RI: Berghann Books, 1994; GROSE, Peter. *Continuing the Inquiry: The Council on Foreign Relations from 1921 to 1996*. New York: CFR Press, 1996.

(Wiarda, 2010, p. 35), assim como nomes relacionados à elite de suas respectivas áreas, seja acadêmica, seja no mundo das finanças, seja na imprensa (Parmar, 2004).

Em seu periódico *Foreign Affairs*, publicam secretários de Estado e da Defesa, diplomatas, reitores de prestigiadas universidades e diretores de organizações internacionais. Seu atual presidente, Richard Haass, é um exemplo dessa “grife”, com experiência em cargos no Conselho de Segurança Nacional e nos dois Departamentos mais importantes para a Política Externa dos EUA (Estado e Defesa). Entre as grandes contribuições do CFR, Haass destaca o Projeto *War and Peace Studies*, que forneceu argumentação teórica para se estabelecer as bases da paz no período Pós-Guerra, durante o qual manteve uma relação direta com o Departamento de Estado (McGann, 2007, p. 91; Parmar, 2004).

No perfil traçado por Parmar (2004, p. 38) sobre os integrantes do *Council*, no intervalo por ele estudado (1921-46), apenas cidadãos americanos com vasta experiência e expertise em política externa podiam fazer parte desse seleto clube. Seus líderes sempre estiveram entre os mais bem-sucedidos de sua geração, com a maioria nascida em cidades da Costa Leste, principalmente Nova York, e com formação nas prestigiosas universidades da Ivy League.

Nos anos 1940 e 1950, completa Wiarda (2010, p. 36), muitas lideranças políticas saíram desse grupo. Os secretários Dean Acheson (Estado), John Foster Dulles (Estado) e Douglas Dillon (Tesouro), assim como Nelson e David Rockefeller, são algumas das personalidades citadas pelo autor. De acordo com Wiarda (2010), nos anos 1960 e 1970, época de profunda turbulência social nos Estados Unidos, o CFR sofreu muitas críticas – por um lado, era visto como excessivamente WASP, refratário a mulheres, minorias e membros mais jovens e, por outro, considerado pelos conservadores como parte do *establishment* liberal (Wiarda, 2010). Original de NYC, onde mantém sua sede, foi somente na década de 1980 que o CFR abriu uma filial em Washington, D.C.

Do mesmo modo que o CAP e a *Brookings*, o CFR segue a tendência da internacionalização. Em março de 2010, por exemplo, seu programa *International Institutional and Global Governance* organizou em Pequim o *workshop* “China, the United States, and Global Governance: Shifting Foundations of World Order”, em parceria com o *TT China Institute of Contemporary International Relations* (CICIR).

No evento, a relação EUA-China, considerada cada vez mais interdependente, é vista como a mais importante para moldar as perspectivas no sentido de uma ordem mundial cooperativa (Patrick e Thaler, 2010, p. 1). Um dos questionamentos dos participantes do encontro é se o Brics será capaz de se consolidar e permanecer, no futuro, como um bloco político coeso (Patrick e Thaler, 2010, p. 2) – o que, talvez, explique, em parte, o ainda pouco espaço nos três TTs.

A busca por material sobre Brics trouxe resultados parecidos com os dos dois institutos anteriores, embora apenas no CFR tenha sido encontrada uma análise específica (*Building a BRIC Foundation*, de Roya Wolverson) entre os 11 documentos que mencionam o grupo. Assim como no CAP, inexistiu no *Council* um grupo de investigação ou tópico sobre Brics. Quando tratado, o assunto aparece como parte de uma discussão maior, que pode ser sobre crise financeira global, liderança norte-americana, ou meio ambiente.

Sobre China, foram encontrados 251 documentos (155 em 2009 e 96 em 2010). A China tem presença garantida em pelo menos uma das áreas temáticas do *Council*: Defesa / Segurança Interna; Democracia & Direitos Humanos; Economia; Energia / Meio Ambiente; Governança

Global; Saúde, Ciência & Tecnologia; Paz Internacional & Segurança; Proliferação; Terrorismo; e Estratégia & Política dos EUA. A Rússia aparece com 128 itens (71 em 2009 e 57 em 2010), entre editoriais de jornal, artigos, análises, entrevistas, áudios, relatórios, entre outros. Está presente em quase todas as áreas. No caso da Índia, foram listados 109 documentos (53 em 2009 e 56 em 2010). Em último, está o Brasil, com apenas 21 itens (5 em 2009 e 16 em 2010).

O fato de haver uma Força-Tarefa de Brasil e um *Programa de Estudos Latino-Americanos*, coordenado pelas especialistas Julia Sweig e Shannon O’Neil, dá um pouco mais de visibilidade ao país, mas ainda é pequena se comparada aos demais membros do Brics.

Considerações finais

Inicialmente, para os três *think tanks* selecionados, a autora pretendia considerar as palavras-chave *Brics, Brazil, Russia, India e China*. No primeiro TT pesquisado, o *Center for American Progress*, as cinco palavras foram necessárias para levar a investigação adiante, frente à ausência da categoria *Brics*. No caso da *Brookings Institution*, precisou-se restringir a busca ao termo *Brics*, já que é muito grande a quantidade de informações sobre os quatro países e o acrônimo existe, havendo material para análise. Em relação ao *Council on Foreign Relations*, no qual não há um tópico *Brics*, a dinâmica de pesquisa foi a mesma do CAP.

De qualquer modo, a expectativa é que haveria uma repetição da tendência observada no primeiro TT, no que diz respeito aos quatro países e à qualidade/quantidade de suas aparições.

Este artigo teve como ponto de partida a premissa de que, ao mesmo tempo em que se globalizam, os *think tanks* norte-americanos continuam sendo importantes atores domésticos do sistema político de seu país. Tal relevância os coloca na privilegiada posição não somente de interlocutores desse sistema, mas também de *gatekeepers* das informações que podem circular nesse meio e de representantes dessas idéias que eles mesmos produzem e articulam.

O objetivo deste trabalho era mostrar que, nos *think tanks* escolhidos, a visibilidade e o interesse por Brasil, Rússia, Índia e China ainda acontecem mais individualmente do que como Brics, com acentuada desproporcionalidade na cobertura que cada país recebe. Diante do pouco tempo de existência formal do grupo, é cedo para avaliar se essa brevidade é suficiente para explicar o quadro atual, ou se, na verdade, a categoria não conseguiu se firmar como um ator coletivo legítimo. Explicando de outra maneira, isso significa que o radar dos *think tanks* norte-americanos está voltado para China (e Rússia, em alguma medida), e ainda pouco direcionado para Brics e Brasil.

Quando se trata de um conjunto, os países citados estão mais ligados a outros contextos:

- a) como o G-20 (financeiro);
- b) dentro da América Latina (no caso do Brasil); ou
- c) dentro do G-8 (no caso da Rússia). Forçosamente, o G-20 apareceu na investigação, em especial na busca feita no CAP.

Uma contribuição indireta deste trabalho de natureza panorâmica é oferecer aos pesquisadores brasileiros de Brics uma idéia do que se investiga nesses *think tanks* e de seus especialistas, de modo que possam ampliar suas redes de contato e fontes. Como um passo

adiante, a autora sugere dois caminhos complementares: 1) verificar se o que foi constatado nos TTs sobre a imagem dos Brics também é válido para o governo de Barack Obama; e 2) se é possível identificar a ressonância das percepções dos institutos selecionados no posicionamento da Casa Branca sobre os Brics, assim como as medidas adotadas pelo Executivo em relação ao grupo e em qual esfera (econômica, ou política externa, por exemplo) isso ocorre.

Referências bibliográficas

ARNOLD, Ron. Center for American Progress, Originally the American Majority Institute. *Ron Arnold's Left Tracking Library*. Feb 23rd, 2009. www.undueinfluence.com/cap.htm. Acesso: jul/11.

_____. *Freezing in the Dark: Money, Power, Politics and the Vast Left Wing Conspiracy*. Bellevue: Merril Press, 2007.

BARSHEFSKY, Charlene, HILL, James T. (eds). *U.S.-Latin America Relations: a New Direction for a New Reality*. Council on Foreign Relations. www.cfr.org/content/publications/attachments/LatinAmerica_TF.pdf. Independent Task Force Report, nº 60. May 2008. Acesso: ago/08.

BODMAN, Samuel W., WOLFENSOHN, James, SWEIG, Julia E. Global Brazil and U.S.-Brazil Relations. *Independent Task Force Report*, Council on Foreign Relations, 2011. 128 p. www.cfr.org/brazil/global-brazil-us-brazil-relations/p25407?cid=emc-BrazilTF_pressrelease-taskforce-07_13_11&utm_medium=email&utm_source=MyNewsletterBuilder&utm_content=51953459&utm_campaign=US+Must+Develop+Stronger+Mature+Partnership+with+Brazil+Says+CFR+Task+Force+1410941389&utm_term=Global+Brazil+and+US-Brazil+Relations. Acesso: jul/11.

BRAINARD, Lael, MARTINEZ-DIAZ, Leonardo (eds.). *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's Changing Role in the Global Economy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2009.

CHEN, Edwin. Soros-Funded Democratic Idea Factory becomes Obama Policy Font. *Bloomberg.com*, Nov 18th, 2008. www.bloomberg.com/apps/news?pid=washingtonstory&sid=aF7fB1PFONPg. Acesso: jun/11.

DE VIZIA, Bruno, COSTA, Gilberto. O tempo do Bric. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ed. 60, mar/abr 2010. pp. 30-37. www.desafios2.ipea.gov.br/sites/000/17/edicoes/60/pdfs/rd60not03.pdf. Acesso: mar/11.

DINGWERTH, Klaus, PATTERBERG, Philipp. Actors, Arenas, and Issues in Global Governance. In: WHITMAN, Jim. (ed.). *Palgrave Advances in Global Governance*. London: Palgrave MacMillan, 2009. Cap. 2. pp. 41-65.

EICHENBERG, Fernando. Endosso de peso ao Brasil na ONU. *O Globo*, O Mundo, 6/7/2011, p. 28.

GIZZI, John. The Obama Agenda: will Washington's Liberal Lobbies get a 'New Deal' or 'Clinton's Third Term'? *Organization Trends*, Capital Research Center. Dec 2008. www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1228146119.pdf. Acesso: jul/11.

_____. The Center for American Progress: 'Think Tank on Steroids', *Organization Trends*, Capital Research Center. May 2007. www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1185996377.pdf. Acesso: jul/11.

HANSON, Stephanie. Brazil on International Stage. *Backgrounder*. CFR, Jul 21st 2009. www.cfr.org/publication/19883/. Acesso: fev/10.

HIGGINS, Sean. Center for American Progress: the Democrats' Public Relations Firm. *Organization Trends*, Capital Research Center. Feb 2011. www.capitalresearch.org/pubs/pdf/v1296495191.pdf. Acesso: jul/11.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In: _____. (et. al.). *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. pp. 9-41.

- JOSSELIN, Daphné, WALLACE, William. Non-State Actors in World Politics: a Framework. In: _____ (eds.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001a. Chap. 1. pp. 1-20.
- _____. Non-State Actors in World Politics: the Lessons. In: _____ (eds.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001b. pp. 251-260.
- MCGANN, James. *Global Think Tanks: Policy Networks and Governance*. New York: Routledge, 2011.
- _____. *The Global "Go-To Think Tanks" 2010: the Leading Public Policy Research Organizations in the World*. The Think Tanks and Civil Societies Program, 2011. www.gotothinktank.com/wp-content/uploads/2010GlobalGoToReport_ThinkTankIndex_UNEDITION_15_.pdf. Acesso: jun/11.
- _____. *Think tanks and Policy Advice in the United States: Academics, Advisors and Advocates*. New York: Routledge, 2007.
- _____. *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2005.
- MEIMAN, Kellie, ROTHKOPF, David (eds.). *The United States and Brazil: two Perspectives on Dealing with Partnership and Rivalry*. CAP, March 12th, 2009. www.americanprogress.org/issues/2009/03/brazil_report.html. Acesso: jul/09.
- PARMAR, Inderjeet. *Think Tanks and Power in Foreign Policy: A Comparative Study of the Role and Influence of the Council on Foreign Relations and the Royal Institute of International Affairs, 1939-1945*. London: Palgrave MacMillan, 2004.
- PATRICK, Stewart M., THALER, Farah. China, the United States, and Global Governance: Shifting Foundations of World Order. *CFR/CICIR Meeting Note*, March 2010. www.cfr.org/content/thinktank/CFR_CICIR_MeetingNote.pdf. Acesso: jun/11.
- ROBERT, Stephen, MAXWELL, Kenneth R (eds.). A Letter to the President and a Memorandum on U.S. Policy toward Brazil. *CFR, Task Force Report*, n° 32, Feb/2001. www.cfr.org/content/publications/attachments/Brazil_Memo.pdf. Acesso: set/2008.
- ROETT, Riordan. *The New Brazil*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2011.
- SCHULZ William F. *Strategic Persistence: how the United States can help improve Human Rights in China*. Jan 29th 2009. www.americanprogress.org/issues/2009/01/pdf/china_human_rights.pdf. Acesso: jul/11.
- STEETS, Julia. Global Governance as Public Policy Networks and Partnerships. In: WHITMAN, J. (ed.). *Palgrave Advances in Global Governance*. London: Palgrave MacMillan, 2009. pp. 123-138.
- STONE, Diane. The 'Policy Research' Knowledge Elite and Global Policy Processes. In: JOSSELIN, Daphné, WALLACE, William (eds.). *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave MacMillan, 2001. pp. 113-132.
- TEIXEIRA, Tatiana. Os think tanks e o início da Era Obama. In: PECEQUILO, Cristina; RESENDE, Erica Simone Almeida; DINIZ, Eugenio (orgs.). *Os Estados Unidos no mundo atual*. Curitiba: Editora Juruá, 2010. 338p. pp. 41-62.
- _____. *Os think tanks e sua influência na política externa dos EUA*. Rio de Janeiro: Revan/PPGRI, 2007.
- WEIDENBAUM, Murray. *The Competition of Ideas*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2009.
- WIARDA, Howard J. *Think Tanks and Foreign Policy: the Foreign Policy Research Institute and Presidential Politics*. Lanham: Lexington Books, 2010.

A Política Externa Brasileira e o Etanol: Um Exercício de Planejamento Estratégico¹

The Brazilian Foreign Policy and the Ethanol: An Exercise of the Strategic Planning

José Alexandre Altahyde Hage*

Resumo

Este artigo procura demonstrar que antes de haver internacionalização do etanol, como insumo que substitui parcialmente combustíveis fósseis, deve haver um balanço para se examinar as reais condições do poder nacional brasileiro, conjunto de itens que quando bem trabalhado pelo grupo responsável pelos fundamentos estratégicos pode contribuir para que haja inserção internacional – inserção qualificativa, fazendo com que o Estado tenha relevância na cena exterior.

Palavras-Chave: Etanol; Energia; Planejamento Estratégico

Abstract

This paper tries to show that before the internationalization of ethanol, as an input which partially substitutes fossil fuel, a balance must be done in order to examine the real conditions of the Brazilian national power, a set of items that when well handled by the group responsible for the strategic fundamentals, can contribute to international insertion –qualifying insertion, enabling the State to achieve relevance on the world stage.

Key-Words: Ethanol; Energy; Strategic Planning

1 Versão preliminar deste texto foi apresentada no III Encontro da ABRI que se realizou, em julho de 2011, na Universidade de São Paulo.

* José Alexandre Altahyde Hage tem pós-doutorado pelo Depto de História da Universidade de Federal Fluminense. É doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas e professor no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo, campus Osasco. E-mail alexandrehage@hotmail.com.

Introdução

O importante estudioso das questões históricas ligadas aos hidrocarbonetos, Daniel Yergin, escreve em seu livro, *O Petróleo*, que a negociação desse recurso é feita de 90% de política e apenas 10% de economia. Isto é, dependendo da situação em que se montam acordos de importação e exportação o que menos pesa na balança é o mercado auto-regulado da energia, mas sim os componentes conflitantes e geopolíticos que acompanham o insumo em todos os lugares envolvidos pela economia internacional (Yergin 1994).

O uso do petróleo com fim industrial e de progresso material é relativamente novo. Foi na segunda metade do século retrasado que esse recurso, considerado o mais relevante de todos, passou a ocupar a mente de empresários, militares, políticos e diplomatas. Por ser assim seu uso às vezes ganha coloração dramática, digna de filme,² com guerras, pesados jogos de espionagem e corrupção (Yergin 1994).

Foi nos Estados Unidos e no império russo que o petróleo passou a ser industrializado e ganhou destaque econômico. No começo, na costa leste americana, do óleo era extraído somente o querosene, matéria considerada nobre para iluminação pública em substituição ao óleo de baleia. Tudo era ainda imbuído de romantismo e aventura. É também dessa atmosfera que emergem os novos barões da economia norte-americana, desbravando novos campos e procurando dominar o novo setor petrolífero, como John D. Rockefeller.

Não seria sem propósito citar o nome Rockefeller, pois não se trata de exaltar a pessoa empreendedora, mas sim ressaltar o espírito capitalista que havia ganhado azo nos Estados Unidos do século XIX, em que a construção do capitalismo industrial era primordial para levar aquele país a um nível preeminente na economia internacional; e o dono da Standard Oil cumpriria seu papel na criação daquilo que na atualidade se chama as *Big Oil*, as grandes corporações petrolíferas mundiais que, em parte, são o desdobramento da velha Standard Oil.³

Do outro lado do mundo, na Rússia, aventureiros necessários, para o desdobramento do capitalismo, corriam para fazer fortuna nas jazidas de Baku, mas sem noção do peso que o hidrocarboneto teria depois por causa da Primeira e Segunda Guerras Mundiais. Apenas como ilustração, T. E. Lawrence, o Lawrence da Arábia, correu o risco de ser desmoralizado perante seu amigo, da família Saud, por ter garantido-lhe que a área hoje conhecida como Arábia Saudita receberia a tão esperada independência nos acordos de Versalhes em 1919.

Não deixou de ser surpresa ao místico soldado inglês quando viu sua palavra sumir ao vento pelo fato das astutas raposas da política, Lloyd George e Clemenceau, respectivamente premiê britânico e presidente francês, aprovarem a tutela não somente da Arábia Saudita, mas de todo o Oriente Médio. O autor de *Os Sete Pilares da Sabedoria* logo percebeu que a preeminência anglo-francesa na região não seria por causa da paz e pelos interesses dos nativos, mas sim em virtude do petróleo que já explodia largamente.

2 Dois filmes retratam a luta e a politização do petróleo. O primeiro se chama *Syriana: A Indústria do Petróleo*. Direção Stephen Gaghan, Estados Unidos, 2005. O segundo é *O Caso Mattei* (O Caso Mattei). Direção de Francesco Rosi, Itália, 1972.

3 Em 1911 o Congresso norte-americano aprovou a Lei Sherman, fazendo com que a monopolística Standard Oil fosse dividida em várias empresas. Dessa ação nasceram as Big Oil, como Exxon-Mobil e Connoco-Philips, bem como a participação elevada delas em outras empresas européias, como a British Petroleum e a Royal Dutch Shell (anglo-holandesa)

Foi nessa época que Londres cria sua estatal do petróleo com o objetivo de explorar o óleo da Pérsia, a *Anglo Persian Oil Company*, a atual British Petroleum – BP, que foi privatizada no governo da primeira-ministra Margaret Thatcher nos anos 1980. Além de petróleo a empresa também se dedica a levantamentos de dados estatísticos.

A história do capitalismo e da política internacional no século XX, e no atual, não é desvinculada do petróleo. Pode-se dizer que foi justamente a abundância desse combustível que propiciou a mais cara característica do moderno sistema econômico internacional, a economia de massa, contemplando desejos das “classes laboriosas”, e o pleno emprego que, de alguma forma, contribuiu para o equilíbrio sociopolítico de europeus e norte-americanos (Costa, 1982). Na atualidade pode-se observar que a quebra nesta lógica conduz a crises que proliferam justamente no centro aglutinador do sistema econômico, como nos Estados Unidos e Europa Ocidental, cuja inércia perdura desde 2008.

No século XX o petróleo não foi somente um dos instrumentos para a elevação da moderna economia internacional, capitalista. Ele foi também o meio pelo qual empresários e Estados procuraram *acumular capital* por meio de um recurso energético em que se atribuiria importância tecnológica a novas máquinas que trariam maior eficiência produtiva.

Em outras palavras, aproveitar o quantum natural disponível no mundo, para a indústria de transformação, só teria propósito com o uso da eficiência de novas máquinas que, por vez, necessitaria de novos métodos de trabalho que promovessem o excedente material com o qual o empreendimento procura sobreviver pelo lucro (Hémery, Debeir e Deléage, 2007).⁴

No entanto, há outro lado da questão, seu uso politizado, como meio de pressão, sua inconstância de preço, seu aspecto finito e sua concentração geográfica em terrenos conflitantes para as potências ocidentais. Para escapar, parcialmente, desses danos os Estados direcionam esforços econômicos, políticos e tecnológicos para fomentar planos de poupança energética, insumos alternativos e melhoramentos que gastariam menos petróleo.

A experiência mais promissora de todos esses empenhos tem sido a criação do álcool combustível no Brasil. Elemento renovável e pouco poluente tem se tornado um grande negócio nos últimos anos, embora sua concepção seja da década de 1970, no período autoritário da história brasileira, em que projetos estratégicos, de segurança nacional e energética, eram identificados com a ditadura e contrários a um padrão econômico liberal (Vasconcelos e Vidal, 1998).

Embora o tema energético, como pressuposto político e geopolítico, demanda pesquisa prolongada, nos arriscamos a fazê-lo, analisando o emprego do álcool combustível na conformação da política externa brasileira a partir do atual século, em que o insumo ressurgiu a partir do desenvolvimento de novos motores bicompostíveis, álcool e gasolina.

O intuito deste artigo⁵ é analisar até que ponto o Estado brasileiro, efetivamente, está preparado para fazer do álcool não só combustível de uso doméstico, mas também para exportação, ganhando mercados internacionais e, ao mesmo tempo, ter de suportar o ônus que essa ascensão

4 Historicamente as sociedades humanas sempre procuraram acumular energia para o trabalho, as trocas comerciais, as guerras etc. Por isso a escravidão nas antigas sociedades foi substituída pela eficiência tecnológica da máquina a vapor, a Revolução Industrial, dos motores elétricos e a combustão do século XX e, por enquanto, pela informática a serviço da produção. Vale dizer, da alta produção que possa ser revertida em ganhos financeiros.

5 Pela complexidade do assunto não temos a intenção de esgotá-lo em breve texto.

poderá produzir em razão de ser elemento tão energético quanto o petróleo, portanto passível de conflito. De algum modo os desdobramentos de disputas podem continuar.

Álcool: Passado e Presente

Nos últimos dez anos o Brasil tem ganhado destaque como possível fornecedor mundial de energia. Dono de ampliados e diversificados recursos o País pode aumentar sua inserção internacional como exportador de combustíveis, de bens com valor agregado. De início, álcool combustível, denominado etanol e gasolinas especiais são os elementos que podem contribuir para que o Brasil se torne ator relevante do sistema econômico internacional. Além do mais, haveria a possibilidade de o País produzir novos combustíveis sintéticos, como biodiesel proveniente de óleo de mamona ou palma ou dendê.

O objetivo desta parte do artigo é examinar os principais pontos que envolveram um dos insumos trabalhados que está em via de internacionalização, o álcool combustível feito de cana-de-açúcar. Conhecido como elemento energético desde os anos 1930 o álcool combustível só chegou realmente a ser industrializado para fins práticos em meados dos anos 1970, em virtude da crise internacional do petróleo, em 1973, que posteriormente assolou violentamente a economia dos Estados em desenvolvimento, caso do Brasil que na época era governado por Ernesto Geisel, 1974 a 1979.

Na concepção político-estratégica do governo Geisel, na pessoa do chanceler Azeredo da Silveira, a energia havia demonstrado seu fundamento de poder no sistema internacional. A saber, item com condições de impulsionar o desenvolvimento dos países ou impedir que ele acontecesse, dependendo da correlação de forças de determinados Estados no sistema internacional. Mais do que isso, aquela administração havia percebido que energia, nomeadamente os hidrocarbonetos, havia se tornado instrumento de influência e de pressão nas mãos de determinados Estados ou organizações internacionais e não-governamentais, como a Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP) (Silveira in Spektor, 2010).

De certo modo, o uso da energia no âmbito internacional sempre foi politizado. Yergin demonstra bem essa assertiva quando retrata alguns dramas políticos em torno da matéria-prima para dominar sua extração e seu mercado. As nacionalizações das jazidas mexicanas feitas pelo governo Cárdenas, em 1937, e a derrubada do primeiro-ministro iraniano Mohamed Mossadegh pelo serviço secreto norte-americano, em 1953, são exemplos marcantes de que energia nunca foi assunto inocente, ao menos no século XX (Yergin, 1994).⁶

A crise capitaneada pela OPEP nos anos 1970 expôs ao governo brasileiro a vulnerabilidade pela qual ele passava em virtude de não ser, naquele tempo, relevante produtor de hidrocarbonetos. Assim, sem o *ouro negro* em abundância no território nacional, o País teria de aceitar injunções externas, caso quisesse obter o equilíbrio político e econômico. Desse momento se extrai dois pontos: a criação do álcool combustível e do controverso programa nuclear sob acordo com a República Federal Alemã.

6 A derrubada do premiê iraniano se deu em razão de sua vontade de repetir o que o presidente Cárdenas havia feito no México anos antes, a criação de uma empresa pública sob autoridade de Teerã, lembrando que as jazidas daquele país já eram de suma importância para a economia do petróleo desde os anos 1920, quando o governo britânico, que tutelava a antiga Pérsia. Com a defecção de Londres os Estados Unidos passaram a marcar presença no território em questão, mas sem tolerar emergências nacionalistas.

Sobre isso é mister lembrar que o governo Geisel havia negado a moderar o crescimento econômico por causa do boicote de petróleo feito pela OPEP. Querendo dar continuidade ao progresso material que havia se iniciado em 1968, o chamado milagre econômico, Geisel preferia intensificar o papel do Estado como indutor de crescimento. Para isso, seria necessária grande importação de petróleo para que seu plano de maximização, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, não parasse no meio do processo nem impedisse o Brasil de crescer, embora daí se elevasse constantemente a dívida externa, o que contribuiu muito para a crise da balança de pagamentos nos anos 1980.⁷

Assim se deu a criação do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), do etanol como se costuma chamar atualmente. Em 1975 o então ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes, convida o engenheiro Bautista Vidal para que se encarregasse da tarefa de criação de novo combustível, renovável e feito a partir de recurso abundante no Brasil. Vidal exercia a docência na Universidade de Campinas na época do convite (Vidal e Vasconcellos, 1998).

O engenheiro constitui equipe de alto nível, com físicos e técnicos, e dá início ao Proálcool. Utilizando as dependências do Instituto de Tecnologia Aeronáutica (ITA) Vidal e equipe passaram a constituir não somente o combustível, mas também o motor que deveria ser adaptado. O tradicional motor de Ciclo Otto se mostrou capaz de se movimentar a álcool combustível. Desta forma, com a segunda crise do petróleo, em 1979, provocada pela guerra entre o Irã e o Iraque, o álcool já estava entrando largamente no mercado consumidor brasileiro. Começara sendo aplicado em motores leves, entre 1000CC a 1500CC, mas com o objetivo de abarcar os mais potentes no futuro e substituir o diesel.

Para os anos 1980 há estimativas indicando que o emprego do carro a álcool no mercado brasileiro havia ultrapassado 80%. Em outras palavras em cada dez carros vendidos no período oito rodavam com o renovável. Os carros a combustível fóssil eram de motor mais potente para os quais o álcool não funcionava como caminhões, carros executivos, de maior cilindrada, e camionetas (Biodiesel, 2010). Mas os considerados populares eram quase todos a etanol.

Contudo, no primeiro ano do governo Collor de Mello, escolhido pela volta da eleição popular em 1989, o projeto do combustível renovável havia sofrido seu primeiro contratempo. Não apenas o etanol, mas também outros projetos de autonomia econômica e tecnológica, como o da informática (Cervo e Bueno, 2011). Sobre isso, é lícito dizer que ainda há necessidade de documentação e distância temporal para que haja amadurecimento na compreensão do governo Collor e o desfecho que ele teve em, mesmo assim manteremos a opinião.

É claro que não se trata de ver aquele governo sob ótica da teoria da soma zero, em que o Brasil perde para os ganhos de alguém – alguém que mecanicamente reside no hemisfério norte. Isto porque durante os anos 1980 a crise da dívida externa assolou a América Latina, fazendo com que seus principais Estados, como Argentina, Brasil e México, abrissem mão de projetos nacionais para que fosse possível a admissão de modelos econômicos que a região não mais adotava, por exemplo, o mercado auto-regulável (Cano, 2000).

A adoção de um tipo de liberalismo, da economia de mercado, no lugar do “carcomido” sistema de substituição de importações, só seria realizável com a desregulamentação do poder

⁷ É claro que aqui fazemos somente poucas referências ao II PND, sem entrar no mérito para saber se ele foi ou não conveniente para a economia nacional. Para esse fim citamos dois autores Gremaud e Pires (Gremaud e Pires, 1999). Indicamos também Fiori (Fiori, 1999).

público, do núcleo estratégico do Estado. Haveria a necessidade de retirar apoio governamental, como subsídio, a setores que deveriam existir pela livre concorrência, demonstrando maturidade frente ao mercado internacional.

No entanto, aí residia a questão. Sob a ótica da racionalidade econômica, liberal, fazia todo sentido a retirada estatal da regulação sucroenergética, isto porque a criação e evolução do Proálcool havia acontecido em virtude de subsídios e demais apoios que o poder público dava ao setor canavieiro. Procurar segurar os usineiros sob um projeto em que eles teriam garantia de ganhos, independente das flutuações internacionais do preço da matéria-prima, seria essencial para que justamente o Brasil tivesse regularidade de produção do insumo.

Vale dizer, quem segurava o preço do álcool, bem como seu barateamento na bomba dos postos de serviços, era o governo federal que assim escolheu para substituir parte dos combustíveis fósseis usados no Brasil. O arranjo podia soar irracional para o pensamento econômico liberal, mas tinha coerência para o Estado quando o tema era analisado sob o prisma do planejamento estratégico, de segurança energética.⁸

Por causa da reviravolta que houve com a composição anglo-americana, para diminuir a dependência do petróleo importado do Oriente Médio, a produção petrolífera extra-OPEP foi superior que o dela no período entre 1982 a 1990. Pela produção do Mar do Norte na Europa Ocidental, entre outros, Estados Unidos e Grã-Bretanha haviam conseguido relativo conforto energético.

Pela abundância de cru explorado na Europa Ocidental, e na ex-União Soviética, o preço do barril havia caído muito, contrariando a escalada que havia acontecido com a segunda crise em 1979. Com os preços derrubados, na casa dos dois a três dólares o barril não havia animação, ou racionalidade, para conservar a regulação governamental sobre o etanol.

Nos governos existentes nos anos 1990 o perfil político, de alimentar o poder público com vistas a planejar estrategicamente a atividade estatal, vislumbrando um trabalho de longo prazo, não havia ganhado vida. Assim, sem o planejamento estratégico, analisando cenários positivos e negativos, apareceram crises de abastecimento de energia elétrica em virtude da falta de planejamento e investimento na formação de novas energias (Rosa, 2001). Ocorreu com a energia elétrica, em 2001, justamente aquilo que havia ocorrido com o álcool combustível no início dos anos 1990: falta de planejamento

Junto com a ausência de políticas apropriadas para a energia elétrica houve também despreocupação com o campo dos combustíveis renováveis. Não houve efetivamente continuação com o Proálcool, continuando o que era válido e neutralizar o que era negativo. O resultado disso não se limitou apenas ao etanol, abarcou também toda a pesquisa em biomassa, perdendo uma grande oportunidade vinda pelas suas vantagens adquiridas (Vidal e Vasconcellos, 1998).

Comentamos neste texto sobre a possibilidade de o Brasil produzir biodiesel a partir de oleaginosas, mas há ainda grande necessidade de pesquisas e experimentos, uma vez que a produção em escala de certos óleos pode exigir mais energia do que eles podem produzir. As estimativas promissoras sobre biodiesel de mamona, por exemplo, é algo que deve ser

8 Ainda que possa parecer anacrônico, por se tratar de autor que colaborou com o bloco de poder de 1964, refletimos os conceitos de estratégia e energia a partir de Golbery do Couto e Silva, tendo na segurança energética sua consecução de equilíbrio político-econômico, um dos objetivos permanentes do qual o Estado não deve se furtar (Silva, 1981).

confirmado pelo tempo, o que pode fazer com que o País perca sua relativa dianteira tecnológica no tema (Tolmasquim, Guerreiro e Gorini, 2007).

Por conseguinte, ao começar o século XXI houve grande preocupação de se recuperar o álcool como combustível renovável e viável tanto política quanto economicamente. Com o desenvolvimento do motor bicombustível, *flex*, a indústria automobilista nacional passou a ter espaço no mercado que rapidamente foi ocupado por novos automóveis que podem usar etanol em alternativa à gasolina, ou até combinar os dois combustíveis.

Independente da filiação partidária, ou ideológica, que pudesse aproveitar o surto de crescimento que passou a haver com a nova economia da energia, com pesquisas e melhoramento da biomassa, o Estado brasileiro passou também a vislumbrar o álcool como instrumento de inserção internacional, procurando participar do sistema internacional por meio de pesquisas, cooperações e negociações de combustíveis renováveis, o que deu grande relevância à Embrapa. Com efeito, para Celso Amorim, os formuladores de políticas no Brasil haviam percebido que energia é também meio de inserção internacional (Amorim, 2011).

No entanto, o processo de inserção internacional, procurado pelo Brasil, não adquire necessariamente perfil positivo por ser feito por meio de combustíveis renováveis. Há a necessidade de o País obter outros instrumentos para que a inserção desejada tenha o objetivo concretizado. Em outros termos, o País tem de construir seu poder nacional,⁹ meio que se for bem trabalhado dará amparo ao uso da energia como instrumento de inserção internacional.

Conflito e Energia

O Brasil apresenta características distintas pelo fato de ter em sua matriz energética alta participação de hidroeleticidade e de combustíveis renováveis com tendência ao crescimento. Contudo, questões políticas que tocam ao planejamento estratégico ainda persistem, o que pode comprometer o intento brasileiro de se transformar em relevante ator por meio da energia.

Apenas como fator informativo é lícito demonstrar que a moderna economia capitalista, com grandes avanços na indústria, serviços e agricultura, tem um dos seus pilares na abundância de matérias-primas. Dessas matérias-primas a mais relevante é a de hidrocarbonetos, petróleo, que ainda ocupa espaço primordial na composição da matriz energética mundial, tanto nos Estados industrializados quanto nos periféricos. Nas estatísticas da BP:

Petróleo	35,3%
Carvão Mineral	24,1%
Gás Natural	20,9%
Biomassa	11,2%
Nuclear	6,4%
Hidrelétrica	2,1%

(Fonte: BP, 2010)

⁹ O conceito de poder nacional não é estacionado no tempo. O assunto já foi versado por diferentes pensadores, como Antonio Gramsci e Raymond Aron. Nossa referência do conceito é a partir de Oliveiros Ferreira, cuja interpretação é a de que o poder nacional é o relacionamento qualitativo entre os itens domésticos do Estado, forças armadas, capacidade econômica, tecnologia, saúde e educação públicas. São itens que quando bem relacionados contribuem para a inserção internacional do Estado de modo afirmativo (Ferreira, 2001).

Por conseguinte, há opinião de que fora justamente a abundância de matérias-primas em geral, e nomeadamente, as energéticas, que promoveram a ascensão da economia moderna no século XX, tendo seu outro pilar no mercado de massas e no “desperdício”, como observou Celso Furtado (Furtado, 1992). Falar em economia moderna é pensar no consumo mais amplo propiciado a classes sociais que passam a ter poder de compra. Junto com o desperdício, calculado a 30% da produção mundial, essa economia promove outro importante item: o pleno emprego – daí a necessidade de grande descarte de bens e da venda de novos produtos a fim de alimentar a empregabilidade.

Desta forma, fica patente que o eixo pelo qual se equilibra a economia mundial passa pelos hidrocarbonetos. Porém há uma característica desses insumos que os tornam politicamente dramáticos: os hidrocarbonetos são bens finitos e geograficamente concentrados. O tempo que ainda resta à exploração do óleo varia de cálculo para cálculo, bem como das inspirações políticas e ideológicas que os alimentam. Já houve estimativas apontando o teto de 30 a 40 anos de alta produção petrolífera feita pelo Clube de Roma nos anos 1970, concluindo que o bem esgotaria por volta do ano 2000, acompanhado pela explosão demográfica.

Continuando no aspecto das estimativas um dos cálculos mais utilizados é a “Teoria de Hubber” apontando pico de produção, para o ano de 2020, na casa de 70 milhões de barris ao dia. Já seu declínio começaria por volta da década de 2050 (Rifkin, 2003).

Foi expressiva a falta de precisão de estimativa feita pelo Clube de Roma no que se refere ao esgotamento de petróleo para fins industriais, mas isso não anula o fato de que se trata de bem finito. Com relação à sua concentração geográfica não há como contestar, embora haja esforços por parte das grandes potências para diversificar tanto as fontes de exploração quanto aos métodos de consumo de petróleo, procurando depender menos dele.¹⁰

Por outro lado, a parte substancial do *ouro negro* se encontra no Oriente Médio, mais de 60% das grandes jazidas. Outro ator relevante na produção petrolífera é a Rússia, acompanhada dos países da Ásia Central, como Cazaquistão. Em nível secundário vem a produção da América Latina, com destaque para a Venezuela e México; e para a África, cujo ator mais importante é a Nigéria e com chances para Angola (Fonte BP, 2010).

Tem sido evidente os conflitos políticos e militares de grande intensidade que ocorrem nas áreas mais privilegiadas na economia do petróleo. Desde os anos 1950, com surto de nacionalizações, os Estados do Oriente Médio têm procurado construir instrumentos políticos para coordenar seu próprio recurso, o que às vezes provoca ressentimento nas potências do hemisfério norte que, além de serem grandes consumidoras do produto importado dos países relativamente pobres, são ainda sedes de gigantescas empresas que se tornam internacionalizadas. Empresas que necessitam de novas geografias para continuarem existindo com lucro, como ocorrem com as chamadas Big Oil.

Por se tratar de insumo geograficamente concentrado em Estados com conflitos ou politicamente instáveis, e por se tratar também de produto finito, apesar das imprecisões

¹⁰ Citemos os Estados Unidos, país dependente do petróleo importado, mas que no passado recente vem desenvolvendo alternativa ao insumo de fornecedores conflituosos. Um dos meios mais promissores é a exploração de novas jazidas de gás natural localizadas no Texas e boa parte do noroeste norte-americano, as bacias de *Marcelus* em que se explora com novas tecnologias de prospecção. A continuação desse esforço nacional resultaria, para os analistas do banco *Goldman e Sachs*, um período de autonomia energética a partir de 2017.

de cálculo, a dramatização do petróleo impulsiona esforços nacionais para que sejam criadas alternativas, na maneira do possível, com o objetivo de diminuir a dependência desse combustível.

Alem do mais, as grandes potências, como a combinação estratégica anglo-americana, procuram superar o dilema da dependência por meio de novas incursões político-militares, em áreas tradicionais, no Oriente Médio, ou nas consideradas promissoras, como a África Ocidental, Nigéria (Sébille-Lopez, 2006). Há também o componente de esforço tecnológico, criação de mecanismos que gastem menos petróleo, mas este é menos evidente por enquanto.

Assim, Estados como Brasil tem condições de superar o drama da politização energética, dos hidrocarbonetos, por meio de pesquisas avançadas sobre combustíveis renováveis com vista a produzir um *mix* de elementos que possam conjuntamente contribuir para a elevação da economia desses insumos. Produzindo combustíveis renováveis o Brasil não somente dará um salto de qualidade da economia nacional, mas também poderá desempenhar papel relevante na arena internacional.

Este fator poderá servir de plataforma para que haja empenhos com o intuito de não somente repensar a economia da energia, mas o próprio sistema internacional, amplamente baseado no poder das grandes potências consumidoras de hidrocarbonetos, como os Estados Unidos e Europa. Por esse meio opina Ignacy Sachs, cuja visão é a de que há a elevação de uma nova economia de biomassa que muito poderá contribuir para as questões de pobreza do hemisfério sul (Sachs, 2002).

No aspecto mais amplo, a biomassa, com o etanol, pode se tornar item de grande relevo na possível conformação que alguns Estados em desenvolvimento tencionam para a ordem internacional, confrontada por novas questões e realidades que escapam da bipolaridade do pós-Segunda Guerra Mundial, quando fora gestada pelos Estados Unidos e Europa Ocidental.

Falemos do IBAS, dando maior atenção para Brasil e Índia em uma possível reedição do que seja o Sul (Cardozo, 2011). Isto porque Brasil e Índia são dos poucos Estados em desenvolvimento, potências regionais ascendentes, que podem modificar a economia internacional por meio de novos insumos, renováveis, contribuindo para a “desdramatização” dos combustíveis fósseis, ainda proeminentes no sistema internacional.

Isto porque a conformação do sistema internacional é feita de forma desigual, sendo coordenado substancialmente pelas grandes potências. Diferentes autores no tempo e no espaço, (Aron, 1986. Waltz, 2002. Bull, 2002) chegam à conclusão semelhante, cujo traço central é a dificuldade para que muitos Estados em desenvolvimento, ou periféricos, possam adquirir vantagens no quesito político-econômico.

Mesmo que a ordem internacional, o conjunto de Estados soberanos, seja anárquica não há como corroborar a máxima de que nela não há regras e condutas que devem ser exercidas pelo maior número possível. À primeira vista, cabe às grandes potências dar racionalidade à ordem, que vem na forma de sistema internacional. Neste prisma, os itens político, econômico e, por vez, energético são pautados de acordo com a conjugação de poder do momento. Apesar de ser lugar-comum não deixa de ser crível informar que o condomínio que administra o sistema é aquele ascendente do final da Guerra Fria, 1990. em que Estados Unidos e demais parceiros tomaram para eles tal prerrogativa.

Por conseguinte, cabe sublinhar que o condomínio anglo-americano encarrega-se de administrar os negócios da energia, começando pelo petróleo. O cru não é coordenado pelos

grandes Estados produtores, embora haja uma cultura política que acredite nisso por causa do peso da OPEP. Na compreensão de Peter Gowan, quem tem o poder de negociar o hidrocarboneto, bem como seu refino e transporte, são as mais importantes praças financeiras do mundo, constituindo acordo entre elas; trata-se do eixo Nova York – Londres (Wall Street – City). É naquelas praças que se coordena e se planeja o negócio do Petróleo (Gowan, 2003).

Neste caso, deve se observar que o eixo coordenador da energia internacional não guarda, de início, preocupações profundas sobre os reais interesses dos Estados produtores, mas sim com a consecução de segurança energética dos grandes consumidores, bem como de suas petroleiras. Por outro lado, há também de se verificar que o etanol é também um carburante de crescente importância, portanto, com chances de politização, daí as implicações e conflitos que Brasil tem de reparar, mesmo sob a sigla do IBAS.

Não apenas isso, mas também um insumo energético que passa por esforços governamentais para se transformar em commodity, em bem negociável internacionalmente, regulado pelas normas análogas aos hidrocarbonetos, pois essa é a visão que o eixo Nova York – Londres tem dos hidrocarbonetos, uma *commodity*, mas com grande poder de dramatização política.

É lícito observar que a internacionalização do etanol, sua elevação a commodity internacional, não se revela obrigatoriamente em trunfo brasileiro por causa do apelo que o produto oferece na economia internacional, bem como nas questões ambientais: combustível renovável e relativamente limpo, visto que não emite gases com metais pesados. É fato que para o mercado doméstico o impacto do álcool pode ser positivo, pois ele não tem de ser regulado por nenhum organismo, ou arena, que escape da soberania brasileira.

Mas a transformação do renovável em elemento internacionalizado pode suscitar complicações políticas para as quais o Brasil terá de se atentar. Talvez a comercialização mundial do etanol não tenha no Estado brasileiro, e demais produtores, seu primeiro coordenador, mas sim o mesmo palco que tradicionalmente controla a comercialização do petróleo.

A geopolítica energética brasileira se divide em duas partes de grande relevo. Há a economia do etanol que ainda deve se estender para outros combustíveis verdes, como o biodiesel que não está concluído. E a o grande trunfo dos últimos tempos, inclusive em nível mundial, que são as reservas da Bacia de Santos, o chamado pré-sal que muito trabalho exige.

Tanto em um quesito quanto em outro há necessidade premente de se obter instrumentos políticos para sua observação e coordenação. Uma das críticas mais diretas contra o Proálcool era que ele demandava subsídios públicos que para o combustível fosse competitivo da bomba, quer dizer se direcionava recursos financeiros para manter o preço do álcool estável. Depois do relativo abandono do projeto dos anos 1990 não houve mais subsídios, mesmo assim isso não quer dizer que deixe de existir a preeminência do poder público, sem o qual o setor pode se tornar instável e reproduzir escassez de 1991.

A montagem de moderno planejamento estratégico, que coordene os itens do poder nacional, a pesquisa tecnológica, a universidade, as forças armadas, a indústria nacional etc., é de suma importância para acompanhar a internacionalização do etanol, sem perder de vista que se trata de produto que deve ser negociado em vista do interesse brasileiro.

Já a Bacia de Santos exige um nível de atuação pública de grande complexidade. É congruente frisar neste texto que não se trata de reeditar empresas estatais ou neutralizar a iniciativa

privada. Por montagem de planejamento estratégico não se deve compreender estatização da economia. Deve sim ser imaginada a existência de um complexo, cujo objetivo é estudar as condições pelas quais passa o Brasil, vislumbrar o futuro e apontar caminhos.

Considerações Finais

A politização da energia, e sua penetração na geopolítica, teve existência na divisão anglo-francesa do Oriente Médio, quando foi desmanchado o Império Otomano, que dominava aquela região. Mas houve outra passagem que também merece ser mencionada. Nos primeiros anos do século XX o Império alemão era considerado o grande rival do britânico, aquele que teve reais possibilidades de ter acelerado a decadência de Londres.

É sabido que a marinha britânica gozou de preeminência em todo o Globo. Mas a motricidade daquela armada era feita por meio da queima de carvão mineral em caldeiras que produziam vapor – elemento essencial para mover as grandes embarcações de guerra.

A novidade revolucionária alemã foi ter instalado o motor a óleo combustível em seus navios. Os vasos de guerra de Guilherme II, movendo-se a combustível fóssil, ganhavam em agilidade dos britânicos, poupando tempo e adentrando mais rapidamente em áreas que poderiam prejudicar muito o poder naval do rival (Yergin, 1994). A decisão de urgência feita pelo primeiro lorde do Almirantado, Churchill, foi equipar rapidamente sua marinha com o mesmo motor dos alemães, compacto, eficiente e movido a óleo diesel.

A partir daí o que ocorreu foi aquilo que, em parte, procuramos relatar neste artigo. Primeiramente as grandes potências tencionaram dominar, ou controlar, as riquezas petrolíferas em seus pontos de exploração, o Oriente Médio, da Arábia Saudita e a Pérsia. Atualmente, os pontos de fricção se tornam mais dramáticos, uma vez que emergem outras regiões e mais atores peso-pesados. Agora Rússia, Estados Unidos e China estão no jogo.

O Brasil, em primeiro plano, é Estado com condições de diversificar não somente a matriz energética mundial, mas o próprio sistema internacional da energia, que não deixa de ser também político. Isto porque, como já foi frisado, quem determina o processo de negociação e logística do petróleo é o eixo denominado sistema Nova York – Londres (Wall Street – City), as duas maiores praças internacionais de negociação energética.

Por isso, tem de ser olhado com algum cuidado quando a opinião pública, automaticamente, se debruça sobre os membros da OPEP quando há tentativas de se tirar proveito do cru. Arábia Saudita, e demais parceiros de organização, pode ser rico nesse recurso, mas sua existência em ambulância, sem tecnologia, transporte e refino de primeira linha, faz com que o trunfo político, a exemplo de 1973, tenha vida curta (Conant e Gold, 1981). Situação que ainda perdura se olharmos para a Venezuela, por exemplo, que possui muito petróleo e é membro do cartel, mas não tem condições de refinar seu óleo por ele ser pesado – o bem é exportado para os Estados Unidos e lá é refinado adequadamente.

Com relação ao etanol o raciocínio pode ser análogo ao petróleo. Por ter tecnologia em biomassa e vantagem comparativa o Brasil terá fortes oportunidades de obter inserção internacional qualificada. No entanto, isso não esgota a questão, visto que para participar da

economia internacional da energia, como exportador ou importador, tem de ter fundamentos estratégicos, fator racional que dá vida e organiza o poder nacional do Estado.

Os últimos vinte anos da história brasileira não foram de uniformidades no que tange à construção do poder nacional. Houve administrações com pouco apreço pelo conjunto, às vezes acreditando fazer o melhor para o País em vista da crise do Estado e do descrédito externo. Também houve quem procurasse fazer algo, retomando a indústria naval.

Mas há ainda muito que fazer na conjugação do poder nacional sob o prisma do planejamento estratégico para manter posição de destaque na energia. Esperamos que este breve artigo venha a dar alguma colaboração em questão que, certamente, ainda está longe do esgotamento.

Relação Bibliográfica

AMABROVAY, Ricardo. (2009) *Biocombustíveis: A Energia da Controvérsia*. São Paulo, Editora SENAC. 184 p.

AMORIM, Celso. (2011) *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo, editora Benvirá. 600 p.

ARON, Raymond. (1986) *Guerra e Paz entre as Nações*. Brasília, Edunb. 927 p.

BIODIESEL. (2010) Revista eletrônica encontrada em www.biodieselbr.com/proalcool/pro-alcool.htm. Sítio consultado a 23/10/2010.

BRITISH PETROLEUM. (2010) *Statistical Review of World Energy*. In http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf. Sítio acessado a 23/10/2010.

BULL, Hedley (2002). *A Sociedade Anárquica*. Brasília, São Paulo; Edunb, Imesp. 361 p.

CANO, Wilson. (2000) *Soberania e Política Econômica na América Latina*. Campinas, Editora da Unicamp. 582 p.

CARDOZO, Sandra Aparecida. (2011) *Brasil e Índia: Identidades Autonomistas e a Reconfiguração da Identidade Sul*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Campinas, Unicamp. 226 p.

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. (2011) *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Edunb. 587 p.

CONANT, Melvin e GOLD, Fern Racine. (1981) *Geopolítica Energética*. Rio de Janeiro, Bibliex. 230 p.

COSTA, Rubens Vaz. (1982) "A Transição Energética: Tempo, Capital e Tecnologia". In JAGUARIBE, Helio (org). *Leituras de Política Internacional*. Brasília, Edunb. 155 p.

FERREIRA, Oliveiros. (2001) *Crise da Política Externa*. Rio de Janeiro, Revan. 192 p.

FIORI, José Luiz. (1999) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, Vozes. 492 p.

FURTADO, Celso. (1992) *Brasil: Crescimento Interrompido*. São Paulo, Paz e Terra. 87 p.

GOWAN, Peter. (2003) *A Roleta Global*. Rio de Janeiro, Record. 442 p.

GREMAUD, Amaury P. PIRES, Julio Manuel. (1999) "II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND". In KON, Anita (org). *Planejamento no Brasil*. Volume II. São Paulo, Perspectiva. P. 67 a 102.

- HÉMERY, Daniel. DEBEIR, Jean-Claude. DELÉAGE, Jean-Paul. (2007) *Uma História da Energia*. Brasília, Edunb. 439 p.
- RIFKIN, Jeremy. (2003) *Economia do Hidrogênio*. São Paulo, M.Books. 293 p.
- ROSA, Luiz Pinguelli. (2001) *O Apagão*. Rio de Janeiro, Revan. 126 p.
- SACHS, Ignacy. (2002) *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro, Garamond. 95 p.
- SÉBILLE-IOPEZ, Phillip. (2006) *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa, Instituto Piaget. 423 p.
- SILVA, Golbery do Couto e. (1981) *Planejamento Estratégico*. Brasília, Edunb. 522 p.
- SPEKTOR, Mathias. (2010) *Azeredo da Silveira: Um Depoimento*. Rio de Janeiro Editora da FGV. 398 p.
- TOLMASQUIM, Mauricio. GUERREIRO, Amilcar e GORINI, Ricardo. (novembro de 2007) "Matriz Energética Brasileira: Uma Prospectiva". In *Novos Estudos CEBRAP*, número 79. Encontrado no sítio eletrônico http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt. Lido em 07/03/2012.
- VIDAL, José Bautista. VASCONCELLOS, Gilberto. (1998) *O Poder dos Trópicos*. São Paulo, Casa Amarela. 304 p.
- YERGIN, Daniel. (1994) *O Petróleo*. São Paulo, Scritta. 940 p.
- WALTZ, Kenneth. (2002) *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa, Gradiva. 332 p.