

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPO TÉCNICO
RELAÇÕES EXTERIORES**

NOTA 01

Relações Exteriores

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Relações Exteriores¹

André de Mello e Souza

Rodrigo Fracalossi Moraes

Rafael Tavares Schleicher

1. Diagnóstico

O principal desafio que se impõe ao mundo ao longo das próximas décadas é combinar descarbonização e desenvolvimento econômico, em um contexto de transição e disputa de poder entre China e Estados Unidos e crise do multilateralismo. Neste contexto, o governo brasileiro deve trabalhar para que as agendas ambientais e de desenvolvimento não sejam prejudicadas pela competição entre grandes potências.

Tanto as experiências dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República quanto suas declarações durante a campanha eleitoral de 2022 sugerem que o Brasil deve passar a ter maior participação e inserção nas agendas e instituições internacionais do que ocorreu nos últimos quatro anos. É recomendável, e esperado, que o novo governo priorize relações multilaterais, apoie o fortalecimento de normas e leis internacionais, a integração e atuação conjunta da América do Sul, e, em termos mais amplos, as relações Sul-Sul, em grande medida beneficiadas pela cooperação para o desenvolvimento¹. Nesse ensejo, seria também importante retomar as relações estreitas com países africanos, muitos dos quais lusófonos², que têm exibido taxas de crescimento econômico acima da média mundial e oferecem oportunidades para expansão de comércio e investimentos, parcerias para vacinação e outras iniciativas de saúde e superação de desafios na área de energia com vistas ao cumprimento de metas ambientais e a vencer os gargalos gerados pela guerra na Ucrânia.

Não obstante, e a despeito do entusiasmo demonstrado pela maior parte da comunidade internacional com o presidente eleito, o governo Lula enfrentará desafios inéditos e provavelmente maiores a partir de 2023, sobretudo os relativos à competição entre os EUA e a China, mas também entre o Ocidente e a Rússia. Tal disputa apresenta dimensões econômicas, políticas e militares, e o Brasil certamente será pressionado a se posicionar.

Em algumas áreas temáticas, o Brasil tem potencial para assumir papel de liderança e maior influência em negociações internacionais. Notadamente, em razão de sua biodiversidade, da Amazônia e do seu histórico diplomático, questões ambientais, e sobretudo aquelas relativas às mudanças climáticas, devem ser prioritárias para o país. Trata-se de área na qual os recursos que o Brasil possui conferem poder de barganha e possibilidade de liderança – o que raramente ocorre em outras áreas da agenda e governança globais.³

Além disso, em razão da existência do SUS do sucesso das políticas de combate ao HIV/AIDS⁴ e outras infecções, e do seu histórico diplomático, o Brasil tem potencial para exercer influência em discussões da área de saúde, que permanecem prioritárias na agenda

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

internacional em função dos imperativos da pandemia de Covid-19. Igualmente importante é a oferta de atendimento a estrangeiros de países fronteiriços no âmbito do SUS e a formação de redes de profissionais e vigilância em saúde entre o Brasil e os países da América do Sul.

Regionalmente, o fortalecimento ou reconstrução das instituições de integração sul-americana deve ganhar destaque. De fato, o arcabouço institucional construído pelos governos Lula e Dilma Rousseff na América Latina se encontra enfraquecido e sem liderança. A União de Nações Sul-Americanas (Unasul), maior realização da liderança regional brasileira nos governos petistas, foi extinta. Similarmente, o Brasil se retirou formalmente da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) – também em grande medida uma realização da diplomacia do PT – em janeiro de 2020. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica é um instrumento importante, mas pouco utilizado.

A participação do Brasil nos BRICS também deve ser priorizada⁵. O Novo Banco de Desenvolvimento tem presidente brasileiro com mandato que se estende até 2025 e uma integralização brasileira de capital realizada em 2021 que ultrapassou os R\$ 3,4 bilhões para o investimento em projetos de desenvolvimento no Sul Global.⁶

Em termos gerais, o desafio da política externa do futuro governo Lula será equilibrar a apresentação de uma agenda internacional clara e consistente com as restrições políticas e econômicas enfrentadas em âmbito doméstico. Com um cenário ainda altamente polarizado na política nacional e um legislativo em grande medida dominado pela oposição, Lula terá de superar obstáculos para lograr confirmar suas promessas de campanha no contexto externo. Ademais, restrições fiscais certamente limitarão ações de cooperação para o desenvolvimento como as adotadas nos primeiros mandatos presidenciais de Lula, principalmente na América do Sul e na África –. Além disso, a política externa de Lula terá de superar os custos reputacionais decorrentes de políticas adotadas ao longo dos últimos quatro anos.

2. Propostas

Entendemos que, no atual contexto, a implementação da anunciada “política externa ativa e altiva” terá necessariamente que evitar alinhamentos geopolíticos automáticos com os EUA e a China (e/ou Rússia), não internalizando no Brasil – e na América Latina como um todo – a “mentalidade de guerra fria” presente em parte da elite política destes países. Para tanto, e também com vistas a reduzir a influência de grandes potências no seu entorno geográfico, será crucial a recriação da Unasul, o reingresso do Brasil em uma CELAC fortalecida, e uma OTCA mais robusta. Uma estratégia coletiva regional deve servir para fortalecer as posições brasileiras em negociações internacionais assim como capacitá-lo para melhor resistir às pressões dessas grandes potências.

A maior integração regional é importante porque, embora seja indubitavelmente ator de relevância internacional e peso diplomático, o Brasil isoladamente em geral possui escassos recursos de poder e pouca influência nas decisões relativas a questões globais. Uma estratégia conjunta sul-americana ou latino-americana sem dúvida aumentaria o poder de barganha do país nas diversas áreas da sua política externa. Crucialmente, esse projeto de maior integração regional depende de forma decisiva da atuação e liderança do Brasil.

Por exemplo, nos governos anteriores do PT foram criados o Conselho Sul-Americano de Saúde e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), ambos no âmbito da Unasul, que serviram para fortalecer o poder de barganha e a influência brasileira na

Organização Mundial da Saúde e outras instituições⁷. Uma instituição semelhante pode ser criada para tratar do tema do aquecimento global, conforme proposto em documento recente⁸: o Conselho Sul-Americano de Clima e Desenvolvimento, também no âmbito da Unasul. Assim como a saúde o foi em outros tempos, o meio-ambiente pode ser agora tratado como base para a integração regional, sobretudo dos países que compartilham a floresta amazônica. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica é um instrumento importante, mas pouco utilizado.

Iniciativas e projetos ambientais também devem pautar as relações do Brasil com os EUA, a União Europeia, a África e os BRICS. A China em particular surge como promissora parceira nos investimentos em tecnologias verdes, possivelmente como parte da iniciativa do Cinturão e Rota. O Brasil também pode se beneficiar, nessa área, da Lei de Redução da Inflação aprovada no governo Biden, que prevê uma série de investimentos na área ambiental, em projetos de descarbonização, uso eficiente da energia e redução do desmatamento e das queimadas. Um dos desafios nas relações com as potências econômicas será a atração de capital externo, sobretudo na forma de investimentos estrangeiros diretos, dadas as impossibilidades materiais de crescimento econômico da Europa até 2024 em razão da guerra na Ucrânia e de tensões internas à UE.

De todo modo, a liderança brasileira na área ambiental dependerá fundamentalmente de sua capacidade de implementar políticas bem-sucedidas de redução do desmatamento e da emissão de gases combustíveis fósseis em âmbito doméstico.

Defendemos igualmente o fortalecimento e expansão do Mercosul, com a inclusão de outros países da região, possivelmente a Bolívia. Isso significa, entre outras coisas, evitar que países do bloco atuem de forma unilateral em violação das regras da União Alfandegária⁹.

Não recomendamos a revisão do acordo Mercosul-União Europeia, apesar de ele carecer de cláusulas ambientais e de direitos humanos. A ratificação desse acordo não avançou em razão da posição de países como a França, que exigem justamente maiores comprometimentos ambientais por parte do Brasil. Ademais, vários países europeus negam-se a reabrir negociações do acordo, e uma proposta de revisão por parte do Brasil poderia inviabilizá-lo. Entendemos que o acordo tal como está, embora longe de atender todos os interesses brasileiros, ainda é melhor que a ausência de acordo.

Por fim, recomendamos a expansão da Cooperação Sul-Sul na área educacional e científica¹⁰ de forma a atrair cérebros e talentos notáveis residentes no exterior – inclusive da diáspora composta por brasileiros – para colaborar com o sistema público e gratuito de ensino superior, técnico e tecnológico do país.¹¹ Tal sistema deve igualmente ser incentivado e capacitado, via agências de fomento, para manter redes internacionais de P&D, garantindo tanto pesquisas para o fortalecimento de setores econômicos intensivos em conhecimento como a formação de profissionais capacitados para fazer frente aos desafios ambientais.¹² Os esforços do Itamaraty devem, ademais, se concentrar na agenda de inovação, ciência e pesquisa, praticando efetivamente a diplomacia da inovação e ajudando o Brasil a estruturar vários setores e iniciativas que já se estruturam em torno da chamada "indústria 4.0".

Referências

¹ SOUZA, AM. A Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul: Os Casos do Brasil, da Índia e da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*. Brasília: IPEA, n. 9, jan./mar. 2012.

-
- Disponível online em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4560/1/BEPI_n09_coopera%20a7%20a3o.pdf
- ² SOUZA, AM. Brazil's Development Cooperation in Africa: A New Model? *Proceedings of the Fifth BRICS Academic Forum*. Durban: Durban University of Technology, mar. 2013. Disponível online em:
<https://www.dhet.gov.za/brics/Content/Papers%20for%20publication/Brazil/Brazilian%20Development%20Cooperation%20in%20Africa%20-%20Andr%C3%A9%20de%20Mello%20e%20Souza.pdf> .
- ³ SCHLEICHER, R; BARROS, P. Medindo o Gasto Externo Brasileiro para a Implementação da Agenda 2030: O Novo COBRADI 2021-2024. *Boletim de Economia Política Internacional*, No 33, Maio-Agosto, 2022. Pgs 139-157.
- ⁴ SOUZA, AM. Saúde Pública, Patentes e Atores Não-Estatais: A Política Externa do Brasil ante a Epidemia de AIDS. In: *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*, Leticia Pinheiro & Carlos R. S. Milani, orgs., Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2012.
- ⁵ SOUZA, AM. Rescuing Multilateralism: The Role of the BRICS in Fostering Inclusive and Efficient Global Governance Institutions. *The Future of BRICS*. Nova Déli: ORF & RIS, 2021. Disponível online em: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2021/08/Future_of_BRICS.pdf .
- ⁶ IPEA. *A Internacionalização da Educação Brasileira: Relatório COBRADI 2021*. Relatório Preliminar. Brasília: IPEA. *No prelo*, 2022.
- ⁷ SOUZA, AM. AZNAR, FP. The Participation of Brazil and Argentina in Global Health Governance. In: Ayelet Berman, Tim Büthe, Martino Maggetti and Joost Pauwelyn, eds., *Rethinking Participation in Global Governance: Voice and Influence after Stakeholder Reforms in Global Finance and Health*. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- ⁸ ABDENUR, A; TEIXEIRA, I; WAGNER, J; ABRAMOVAY, P., *Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil*. Rio de Janeiro: Plataforma Cipó, nov. 2022. Disponível online em: <https://climainternacional.plataformacipo.org/politica-internacional-e-clima-novos-rumos-para-o-brasil/?fbclid=IwAR1txxAPPNUawkey-gjVnEAn9KWj7eHmP-7KxU4lCm3tC90b4lHp0EbgB3c> .
- ⁹ SOUZA, AM; OLIVEIRA, ITM; GONÇALVES, S. “Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul.” *Texto para Discussão (TD) 1477*. Brasília: IPEA, mar. 2010. Disponível online em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2683/1/TD_1477.pdf .
- ¹⁰ IPEA. *A Internacionalização da Educação Brasileira: Relatório COBRADI 2021*. Relatório Preliminar. Brasília: IPEA. *No prelo*, 2022.
- ¹¹ MCMANUS, C et al. “Postgraduate internationalization in Brazil”. *International Journal of Scientific Research and Management*, v. 9, n. 7, p. 1971-1805, July 2021.
- ¹² MCMANUS C et al. “International collaboration in Brazilian science: financing and impact.” *Scientometrics*, v. 125, p. 2745-2772, 2020.