

## O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos

Embaixador Carlos Márcio Cozendey

## Acordo Mercosul-União Europeia: Compromisso com expansão do comércio em cenário global de incertezas

Embaixador José Alfredo Graça Lima e Gabriel Torres

## Nacionalismo na Europa

Dr. Wilhelm Hofmeister

## The New German Question: What Happens When Europe Comes Apart?

Robert Kagan

## The Self-Destruction of American Power Washington Squandered the Unipolar Moment

Fareed Zakaria

## A visão de Moscou sobre as relações com a América Latina e o Brasil

Palestra com Aleksandr Schetinin

## Izabella Teixeira: uma vida dedicada à gestão pública e às questões ambientais

Teresa de Almeida Braga Rossi e Mônica Sousa Pereira

# CEBRI DOSSIÊ

O CEBRI Dossiê é uma compilação de artigos produzidos por membros do Conselho Curador, *senior fellows* e convidados do CEBRI. A publicação contribui com a missão da instituição de incentivar o debate sobre relações internacionais e, assim, servir à formação de opinião e à formulação de políticas públicas.

## Conselho Editorial

Gelson Fonseca Júnior

José Pio Borges

Pedro Malan

## Coordenação editorial

Julia Dias Leite

Luciana Gama Muniz

Monique Sochaczewski

## Apoio editorial

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Gabriel Torres

Gustavo Berlie

Heitor Beloch

## Revisão

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

## Projeto gráfico e diagramação

Presto Design

---

Centro Brasileiro de Relações Internacionais (org.)

CEBRI Dossiê

Volume 5, Ano 18

Rio de Janeiro: CEBRI - Dezembro, 2019.

1. OCDE; 2. Mercosul; 3. União Europeia; 4. Europa; 5. Alemanha;  
6. Estados Unidos; 7. Rússia; 8. Meio Ambiente.

---

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



CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

DOSSIÊ #5 | ANO 18 | DEZEMBRO 2019

<b>O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos</b>	8
Embaixador Carlos Márcio Cozendey	
<hr/>	
<b>Acordo Mercosul-União Europeia: Compromisso com expansão do comércio em cenário global de incertezas</b>	27
Embaixador José Alfredo Graça Lima e Gabriel Torres	
<hr/>	
<b>Nacionalismo na Europa</b>	31
Dr. Wilhelm Hofmeister	
<hr/>	
<b>The New German Question: What Happens When Europe Comes Apart?</b>	48
Robert Kagan	
<hr/>	
<b>The Self-Destruction of American Power Washington Squandered the Unipolar Moment</b>	57
Fareed Zakaria	
<hr/>	
<b>A visão de Moscou sobre as relações com a América Latina e o Brasil</b>	63
Palestra com Aleksandr Schetinin	
<hr/>	
<b>Izabella Teixeira: uma vida dedicada à gestão pública e às questões ambientais</b>	73
Teresa de Almeida Braga Rossi e Mônica Sousa Pereira	
<hr/>	





O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribui para a construção da agenda internacional do Brasil. Há mais de vinte anos, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre o cenário internacional e a política externa brasileira.

O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas.

É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida internacionalmente. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos e mobiliza uma rede de profissionais e organizações no mundo todo. Além disso, conta com um Conselho Curador atuante e formado por figuras proeminentes na sociedade brasileira.

PENSAR  
DIALOGAR  
DISSEMINAR  
INFLUENCIAR

**#2 *Think tank* do Brasil**

**#3 *Think tank* da América Latina**

*Ranking Think Tanks and Civil Societies  
Program da Universidade da Pensilvânia*

# CARTA AO LEITOR

Caros leitores,

É com satisfação que trazemos a público a quinta edição do CEBRI Dossiê. Trata-se de seleção de artigos sobre relações internacionais, produzidos por membros do Conselho Curador, *Senior Fellows* e convidados do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Também republicamos artigos de outras fontes, transcrições de palestras, entrevistas ou textos que julgamos de interesse do público do CEBRI.

O primeiro artigo, “O pedido de acessão do Brasil à OCDE: onde estamos”, assinado pelo Embaixador Carlos Márcio Cozendey, foi originalmente publicado nos Cadernos de Política Exterior, da FUNAG. Ele oferece panorama detalhado do estado atual do processo de acessão do Brasil à OCDE, recorrendo a exemplos concretos para ilustrar os benefícios esperados do ingresso na organização.

Em seguida, o artigo “Acordo Mercosul-União Europeia enfrenta desafios regionais e incertezas globais” sintetiza os principais compromissos, benefícios e desafios associados à implementação do acordo bi-regional, incluindo ganhos institucionais ao bloco sul-americano e ganhos de produtividade à indústria brasileira. Em vista do elevado grau de proteção tarifária praticada pelo Mercosul, em geral, e pelo Brasil, em particular, o acordo sinaliza aos agentes econômicos a disposição de proceder à abertura das economias do bloco.

Wilhelm Hofmeister, atual diretor da Fundação Konrad Adenauer (KAS) na Península Ibérica e ex-diretor da KAS aqui no Brasil, compartilha conosco texto integral de palestra que fez no CEBRI em outubro último. Hofmeister traça panorama do nacionalismo na Europa nos dias atuais e inquieta-se, sobretudo, sobre como lidar com tal fenômeno enquanto ainda é tempo.

Reproduzimos a seguir artigo de Robert Kagan, publicado recentemente na *Foreign Affairs*, em que especula sobre as consequências possíveis para a Alemanha do colapso da União Europeia e da ordem liberal internacional.

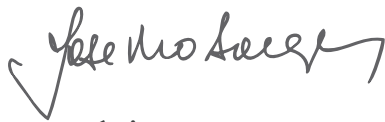
É também da *Foreign Affairs* o texto do jornalista e cientista político Fareed Zakaria que se dedica a questionar se razões da corrente perda de poder norte-americano são externas ou internas.

Contamos então com a transcrição da palestra de Aleksandr Schetinin realizada em abril desse ano na Fundação Fernando Henrique Cardoso, em São Paulo, instituição parceira do CEBRI em diversas atividades. O Embaixador Schetinin tratou ali da visão russa atual sobre suas relações com a América Latina e o Brasil.

Encerramos com entrevista realizada por integrantes da equipe do CEBRI com a ex-ministra do Meio Ambiente e *Senior Fellow* do CEBRI, Izabella Teixeira. Acompanha-se ali a trajetória de Izabella na área ambiental, desde os anos 1980 aos dias atuais, como foco em sua atuação nas negociações do Acordo de Paris e suas reflexões sobre o papel de um *think tank* nessa temática.

Esses sete textos lidam com temas de amplo debate da atualidade e de como boa parte deles pode afetar ao Brasil, ou são vistos a partir daqui. Esperamos que os textos gerem reflexão e conhecimento e frisamos ser importante para nós que o debate seja estimulado, de modo que comentários, críticas e sugestões sobre o dossiê em geral ou algum artigo em particular, são muito bem-vindos.

Desejamos a todos uma excelente leitura.



**José Pio Borges**

Presidente do Conselho Curador do CEBRI



**Julia Dias Leite**

Diretora Executiva do CEBRI

---

# O pedido de acesso do Brasil à OCDE: onde estamos \*



## **Embaixador Carlos Márcio Cozendey**

Diplomata. Representante do Brasil perante a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde Março de 2018. Foi Subsecretário-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros do Ministério das Relações Exteriores.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi criada em 1948 com o objetivo de promover políticas para alcançar elevado crescimento econômico, do emprego e do nível de vida com estabilidade financeira, de membros e não membros e a expansão do comércio internacional (OECD, 2019a, artigo 1).

A primeira frase do Artigo 16 da Convenção que criou a OCDE estabelece que “O Conselho pode decidir convidar qualquer governo preparado para assumir as obrigações de membro a aceder a esta Convenção” (OECD, 2019a, artigo 16, tradução nossa)<sup>1</sup>. Ao longo do tempo, foram se desenvolvendo procedimentos de acesso que definem o caminho entre o surgimento do interesse de um país em entrar para a OCDE e o momento em que o Conselho decide convidá-lo a aceder (C(2007)31/FINAL, 2007).

Houve na história da OCDE, três grupos de acessões. O primeiro grupo é o das acessões do Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971) e Nova Zelândia (1973). São acessões que completaram a presença na Organização dos países então considerados desenvolvidos. A Organização vai ser, nesta composição, o “clube dos ricos” e um espaço de articulação das posições dos países desenvolvidos no diálogo Norte-Sul dos anos 70.

O segundo grupo é posterior à queda do muro de Berlim e se caracteriza por introduzir maior

---

\* Texto originalmente publicado no “Cadernos de Política Exterior n° 8, ano 2019”, do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

1. “The Council may decide to invite any government prepared to assume the obligations of membership to accede to this Convention”.



heterogeneidade na Organização, na medida em que os países do leste europeu em transição para a economia capitalista utilizaram o processo de candidatura como parte de seu processo de reformas e para consolidação e reconhecimento de suas transformações. Dessa forma se assistiu à entrada de República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996) e Eslováquia (2000). No mesmo movimento, a OCDE recebeu como membros o México (1994), no contexto de seu processo de reformas e entrada no NAFTA, e a Coreia do Sul (1996), duas acessões que buscam também estabelecer um equilíbrio regional mínimo, preocupação que marcaria as discussões seguintes sobre acessões. Embora, como parte do processo, o México tenha sido solicitado a sair do *Grupo dos 77*, foro de coordenação dos países em desenvolvimento em diversos foros internacionais, a OCDE que resultou do processo deixou, aos poucos, de ser um espaço de articulação dos países desenvolvidos para opor-se aos países em desenvolvimento e preocupou-se, crescentemente, em desenvolver programas de cooperação com não membros, em vista do crescimento da importância econômica de diversos países em desenvolvimento.

Quando dez países do leste europeu e do Mediterrâneo entraram na União Europeia em 2004, os países europeus entendiam que aqueles que ainda não eram membros da OCDE deveriam ter sua candidatura aceita imediatamente e passar por processos acelerados de acesso, na medida em que o processo de acesso à União Europeia já havia levado às reformas necessárias para que tivessem políticas conformes à OCDE. Os países não europeus, entretanto, não aceitaram essa lógica e fizeram valer sua preocupação com o peso excessivo que a Europa adquiriria na Organização.

A resistência levou a um processo de reflexão sobre futuras acessões, recolhida no chamado Relatório Noboru, nome do presidente do grupo de trabalho que conduziu a reflexão (OECD, 2004). O relatório, de 2004, expressa a necessidade de que a OCDE equilibre a necessidade de “fortalecer sua competência e influência global” com a de “minimizar e controlar possíveis efeitos negativos que uma membresia mais ampla pode causar”. Ao mesmo tempo, estabelece que os candidatos que interessariam à Organização são países que: (a) tenham visão de mundo similar (*like mindedness*); (b) sejam atores significativos (*significant player*); (c) tragam benefício mútuo (*mutual benefit*) e (d) insiram-se em equilíbrio geográfico e de experiências (*global considerations*).

Os membros da OCDE levaram, de toda forma, mais três anos antes de iniciarem a terceira rodada de acessões ao aceitarem, em 2007, as candidaturas de Chile, Eslovênia, Estônia, Israel e Rússia. Os primeiros terminaram seus processos de acesso e tornaram-se membros em 2010. O processo russo, por outro lado, prolongou-se até ser suspenso, em 2014, em reação à anexação da Crimeia. Esta rodada foi retomada com o início dos processos de acesso de Colômbia e Letônia em 2013 e de Costa Rica e Lituânia em 2015. A Letônia tornou-se membro em 2016 e a Lituânia em 2018. A Colômbia completou seu processo de acesso em 2018, mas ainda não ratificou o protocolo de acesso. A Costa Rica pretende concluir o processo no primeiro semestre de 2019. Ao mesmo tempo, em 2007, a OCDE convidou África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia a um *engajamento ampliado* com a Organização, redimensionado como *parcerias-chave* (*key partners*) em 2012.

Esta terceira rodada de acessões, em conjunto com o engajamento ampliado, além de lidar com a absorção dos novos países da União Europeia, buscava assegurar a conexão com os grandes países de economias emergentes, como forma de manter a relevância da Organização no novo cenário mundial pós-crise de 2008. Essa linha pautou a atuação do secretário-geral (SG) da Organização no período, o mexicano Angel Gurría, que multiplicou os exercícios de outreach da OCDE e posicionou a Organização como uma instituição de apoio estratégica da diplomacia de cúpula, como no G7 e no G20. É uma estratégia coerente com o movimento que levou à redefinição do G20 como principal foro para a cooperação internacional entre seus membros, tal como proclamado em sua Cúpula de Toronto, e à entrada dos países emergentes do G20 em foros e organizações com impacto decisório nos regimes econômicos internacionais, como o Conselho de Estabilidade Financeira (FSB) ou a Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários (IOSCO). Vista nessa perspectiva, uma candidatura brasileira sempre foi considerada a mais viável corporificação do objetivo de ter um dos grandes países de economia emergente como membro da OCDE.

Há atualmente seis pré-candidaturas em exame pelo Conselho da OCDE: Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru e Romênia. A última destas pré-candidaturas a ser apresentada foi a do Brasil, em maio de 2017. A existência de várias novas pré-candidaturas, quando a Organização já tinha atingido 35 membros e tinha ainda três processos de acesso em curso, gerou nova rodada de discussão entre os membros quanto às vantagens e riscos da expansão. Em decorrência, a Reunião do Conselho em Nível Ministerial (MCM) de junho de 2017 aprovou um marco para candidaturas (OECD, 2017). O marco seleciona, no conjunto normativo da Organização (conjunto de recomendações, declarações e decisões, referido habitualmente como o *acquis*<sup>2</sup>), alguns instrumentos considerados essenciais e propõe que a aceitação das candidaturas seja avaliada em função do avanço dos candidatos em termos de compatibilidade de sua legislação e políticas com esses instrumentos e em função de sua eventual adoção. Na prática, o marco desloca parte do processo de acesso para a etapa de pré-candidaturas, como forma de estabelecer um teste ao grau de comprometimento dos candidatos. Em teoria, isso permitiria uma avaliação objetiva e automática para triagem dos pré-candidatos. Na prática o processo de aceitação de candidatos segue sendo um exercício marcadamente político que depende, em última instância, de uma decisão por consenso de todos os membros atuais.

## Como funciona a acesso à OCDE: não basta querer

O processo de acesso à OCDE se inicia pelo envio à Organização de uma comunicação por parte do país interessado, indicando seu desejo de se tornar membro da Organização. Os países-membros examinam então o pedido e, quando houver consenso para a aceitação da pré-candidatura, o Conselho da OCDE convida o país interessado a iniciar um processo de acesso. Nesse momento, o país interessado é aceito formalmente como *candidato à acesso*.

Parece simples, mas não é. Em primeiro lugar, a OCDE não é uma organização de vocação uni-

---

2. Em francês, literalmente, o adquirido, ou seja, o patrimônio normativo.

versal, com o objetivo de que todos os países dela participem, como é o caso das organizações da família das Nações Unidas. Por outro lado, não há nenhuma limitação que especifique quais países podem se candidatar a serem membros, como ocorre, por exemplo, no caso de organizações limitadas a regiões geográficas específicas. Há, em decorrência, diferentes visões do limite entre a não universalidade e o desejo de contar com membros que mantenham a relevância da Organização. Alguns países favorecem uma expansão lenta e limitada do número de membros, com preocupação em manter a homogeneidade e capacidade operacional da OCDE. Outros favorecem um maior número de membros, sempre supondo a convergência a normas e práticas da OCDE, de modo a manter a relevância econômica da Organização e sua capacidade de gerar padrões internacionais *de facto* graças ao peso econômico do conjunto de seus membros.

Numa outra dimensão, tem havido, como assinalado acima, uma preocupação dos países não europeus em evitar um peso ainda maior da Europa na Organização. Recorde-se que a OCDE nasceu em 1948 como Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), para auxiliar a coordenação do plano Marshall. Só em 1961, com a participação de Canadá e Estados Unidos é que se transformou em OCDE, mas permaneceu sempre com uma maioria de membros europeus, cuja influência é ampliada pela coordenação no âmbito da União Europeia. Com efeito, embora a União Europeia não seja propriamente membro da OCDE, participa regularmente de todas as suas atividades conforme definido em protocolo de 1960 (OECD, 2019c)<sup>3</sup>. Por outro lado, os países europeus entendem que os países-membros da União Europeia, por passarem por longo processo de conformidade às normas e políticas europeias antes de serem aceitos no grupamento, já estariam em conformidade com os princípios e normas da OCDE e, por razões objetivas, deveriam ser aceitos na Organização. Em resultado, tem havido, na prática, um equilíbrio entre europeus e não europeus nos processos de acesso iniciados desde 2010. A “paridade”, embora questionada por muitos membros, já que, sendo eminentemente política, afasta o processo de critérios objetivos, tem funcionado na prática como exigência dos dois lados: só tem acontecido a aceitação de pré-candidatos europeus quando não europeus são aceitos, e vice-versa. Chile e Israel acompanharam Estônia e Eslováquia; Letônia foi convidada junto com Colômbia e Lituânia com Costa Rica.

Assim, o início de processos de acesso que, de acordo com o *Noburu Report* e com o *Marco para Candidatos Prospectivos*, deveria ser definido caso a caso conforme o grau de preparação dos países interessados, tem sido o resultado de “pacotes” que resultam do equilíbrio dos vetores acima.

Depois que o Conselho aceita um país como candidato, os membros, mediante proposta do secretário-geral, definem o trajeto a ser seguido para a acesso (*accession roadmap*). O primeiro item do *roadmap* é a apresentação de um *memorando inicial* por parte do candidato, contendo sua posição em relação aos instrumentos do aquis (hoje 252 declarações, recomendações e decisões), ou seja, em relação a cada instrumento, o país dirá se entende que já cumpre o previsto no instrumento; o que pretende fazer para cumpri-lo, em caso contrário; ou que tipo de reservas e exceções pretende solicitar.

---

3. O protocolo previa a participação das comissões das três comunidades europeias originais (econômica, energia atômica, carvão e aço). Com a unificação das comissões e a formação da União Europeia, acompanhada da progressiva transmissão de novas competências ao nível europeu, a importância da posição europeia coordenada se ampliou e, muitas vezes, os delegados nacionais funcionam nas reuniões como caixas de ressonância da intervenção europeia.

O *roadmap* identifica também os comitês regulares da OCDE que deverão examinar as políticas do país candidato em suas respectivas áreas de competência. Os comitês farão esse exame com base em estudos preparados pelo Secretariado com o apoio de consultores. Os estudos utilizam questionários, visitas ao país e diversas fontes de dados para traçar um quadro das políticas e da legislação do país candidato naquela área de políticas (exemplos: política de meio ambiente, política de governança corporativa, política comercial, política de concorrência, entre outros) e avaliar sua convergência com os instrumentos do *acquis* em vigência e a prática dos demais membros. Os comitês poderão solicitar ao candidato a modificação de sua legislação e práticas para adequá-las ao *acquis* da OCDE e à prática dos membros. Além do cumprimento do *acquis*, é comum que surjam solicitações específicas, algumas resultantes de pendências bilaterais. Desenvolve-se no contexto do exame do país pelos comitês um exercício de negociação sobre o cumprimento destas solicitações e das solicitações de reservas ou exceções que tenham sido feitas pelo candidato. Em regra, o candidato deve adequar sua legislação e práticas com anterioridade à conclusão do processo de acesso, realizando inclusive as modificações legislativas necessárias. As reservas, por sua vez, ao contrário de muitos acordos internacionais, não são declarações unilaterais do candidato que acede, mas resultado de negociação entre o candidato e os comitês.

Além do processo de exame “técnico” da conformidade com o *acquis* por meio dos Comitês, o Conselho pode também levantar para exame e discussão temas políticos, como democracia, direitos humanos ou império da lei (*rule of law*).

Conforme cada comitê designado no *accession roadmap* se considere satisfeito de que a legislação e práticas do país candidato estão conformes ao *acquis* da Organização e às práticas dos membros, encaminha ao Conselho sua *formal opinion*. Completados todos os processos nos comitês o SG reúne os resultados e encaminha para decisão final do Conselho. Havendo consenso, o Conselho convidará o país candidato à acesso. O protocolo de acesso resultante é então objeto de processo de aprovação interna conforme a legislação do candidato e, uma vez ratificado o protocolo, o país torna-se membro da OCDE. Trata-se, portanto, de um processo de acesso, e não de simples adesão<sup>4</sup>, pois envolve um processo amplo de negociação e ajustes de legislação e práticas, que costuma levar atualmente, de três a cinco anos após a aceitação da candidatura.

## Processo de acesso do Brasil: por que ainda não começou? ou já?

O Brasil desenvolve processo de cooperação com a OCDE desde os anos 1990, havendo se tornado membro pleno do Comitê do Aço em 1994 e sido objeto de um programa específico de cooperação da Organização desde 1998. Desde então, foi contínua e crescente a participação do Brasil em comitês e grupos de trabalho, programas e atividades pontuais da Organização, alternando períodos de maior intensidade e ampliação da participação com outros de manutenção dos níveis de participação alcançados.

---

4. Costuma-se utilizar indistintamente os termos adesão e acesso para a tradução do inglês *accession*. De maneira mais precisa, porém, pode-se diferenciar os acordos aos quais um país “adere” por simples ato unilateral, comunicado aos demais signatários, daqueles aos quais um país “accede” por meio de uma negociação e aceitação pelos demais signatários.

Em 2007, como mencionado acima, o Brasil se tornou um dos parceiros do engajamento ampliado, o que, por um lado, facilitou a participação do Brasil nas atividades da Organização e, por outro, levou o Secretariado e os comitês a procurarem ativamente aumentar a participação do Brasil nas instâncias da OCDE e a realização de estudos e avaliações por pares (*peer reviews*) envolvendo o Brasil. A decisão respectiva convidava os países envolvidos a “programas de engajamento ampliado com vistas a possível entrada como membro” e estabelecia que “O Conselho determinará se abrirá discussões sobre a entrada como membro à luz da vontade, preparação e habilidade destes países para adotar as práticas, políticas e padrões da OCDE” (OECD, 2007). Em 2012, em resultado de revisão do relacionamento com os não membros, os países do engajamento ampliado passaram a ser considerados parceiros-chave (*key partners*).

Em 2015, o Brasil assinou com a OCDE um Acordo de Cooperação, recentemente ratificado, que formaliza o relacionamento enquanto país não membro, incluindo a definição e facilitação dos procedimentos para participação em instâncias da Organização e correspondentes pagamentos. Na sequência, estabeleceu-se programa de trabalho composto de 126 atividades que foram desenvolvidas ao longo do biênio 2016/17. Em 2017 foi assinado Acordo de sede para o estabelecimento de um escritório da OCDE no Brasil.

Em 29 de maio de 2017 o Brasil encaminhou à OCDE a comunicação solicitando o início do processo de acesso à Organização. No documento, os ministros das Relações Exteriores e da Fazenda assinalaram que consideravam “que aceder à Organização seria não somente um próximo passo natural na nossa frutífera cooperação, mas também uma ferramenta instrumental nas reformas que nosso país está conduzindo”.

No exame das seis pré-candidaturas atualmente existentes, os membros da OCDE enfrentaram as divergências de posição sobre ritmo de alargamento e paridade europeia descritos acima. Por um lado, os países europeus, vendo méritos na trajetória de preparação da convergência com a OCDE dos seis candidatos, apoiando a expansão como forma de incorporar dois países-membros do G20 e, *last but not at all least*, desejosos de assegurar a presença dos três candidatos pertencentes à União Europeia, apoiaram o início imediato dos processos de acesso de todos os seis. No outro extremo, os EUA entendiam que juntar os três processos de acesso então em curso com seis novos processos imobilizaria os comitês, que a OCDE não deveria se expandir tão rápido e que deveria haver previamente uma avaliação da gestão da Organização, de modo a prepará-la para o alargamento. Defendia, portanto, que se aprovasse um só pré-candidato. Após certa flutuação, os EUA fixaram-se no apoio à candidatura da Argentina. Nas discussões que se seguiram no Conselho<sup>5</sup>, ficou claro que a pré-candidatura do Brasil tinha o apoio de todos os membros, à exceção dos Estados Unidos.

Diante desse quadro o impasse evoluiu, um ano depois, para uma tentativa de aprovar, na Reunião do Conselho em Nível Ministerial (Ministerial Council Meeting – MCM) de 2018, um sequenciamento das candidaturas. Iniciar-se-ia imediatamente pelo processo de acesso da

---

5. Os não membros, entre eles o Brasil, não participam das reuniões do Conselho, que se reúne com regularidade mensal, a não ser em ocasião de discussões temáticas específicas e sob convite. Como *key partner*, o Brasil é convidado a todas as sessões da Reunião do Conselho em Nível Ministerial (MCM), de regularidade anual, exceto a que trata de temas administrativos, entre eles a questão das pré-candidaturas e processos de acesso. O registro que se segue surge de conversas com fontes diversas presentes às reuniões do Conselho.

Argentina, seguido, seis meses depois, pela Romênia. Entre 2019 e 2020 se examinariam os processos dos demais candidatos, começando, na linguagem da minuta então em discussão, pelo Peru, seguido da Bulgária. Na MCM, entretanto, os EUA indicaram não ter ainda posição definitiva sobre a proposta, que não foi aprovada.

Novo movimento só ocorreu ao final de 2018, quando, aproximando-se a cúpula do G20, então sob presidência argentina, os EUA apresentaram proposta de que se iniciassem os processos de acessão da Argentina e da Romênia. Garantida a paridade, os europeus poderiam aceitar a proposta, desde que houvesse menção de que a discussão continuaria em relação aos demais pré-candidatos. Os EUA, porém, não aceitaram qualquer menção nesse sentido, nem mesmo em ata, por entender que isso os comprometeria a aceitar novos processos de acessão. A discussão só foi retomada após a declaração de apoio ao Brasil por parte do presidente norte-americano, por ocasião da visita do presidente brasileiro a Washington em março de 2019. Retomarei essa etapa mais adiante.

Logo que ficou claro, na metade de 2017, que o pedido apresentado em maio pelo Brasil não seria respondido imediatamente, foi necessário definir, ao lado da continuidade das gestões junto aos membros da OCDE, que estratégia seguir. O Itamaraty, que coordenava o Grupo Interministerial sobre OCDE, buscou então desenvolver estratégia de aumentar o volume de participação do Brasil na Organização, como forma de demonstrar a preparação do país para o processo de acessão, ao mesmo tempo em que se obtinham os benefícios intrínsecos a essa participação.

Ainda antes da apresentação do pedido de acessão, o Itamaraty coordenou amplo exercício de avaliação preliminar do *acquis* da OCDE. Os órgãos do governo foram consultados sobre: (a) se havia alguma incompatibilidade entre a legislação brasileira, em qualquer nível, e o instrumento legal do *acquis* em exame e, (b) se o órgão considerava que o instrumento em exame estava de acordo com a política então seguida ou que o órgão entendia que deveria ser seguida. Um ou mais órgãos, entre ministérios, agências e autarquias, examinaram cada instrumento e foi tomada a resposta mais restritiva. Já nesse primeiro exame, simplificando, 73% das recomendações, decisões e declarações da OCDE foram consideradas sem dificuldades pelos dois critérios, enquanto as restantes se dividiam entre 15% em que algum dos órgãos havia identificado algum problema legal, mas havia concordância com o conteúdo, e 12% em se havia identificado maior dificuldade para cumprimento.

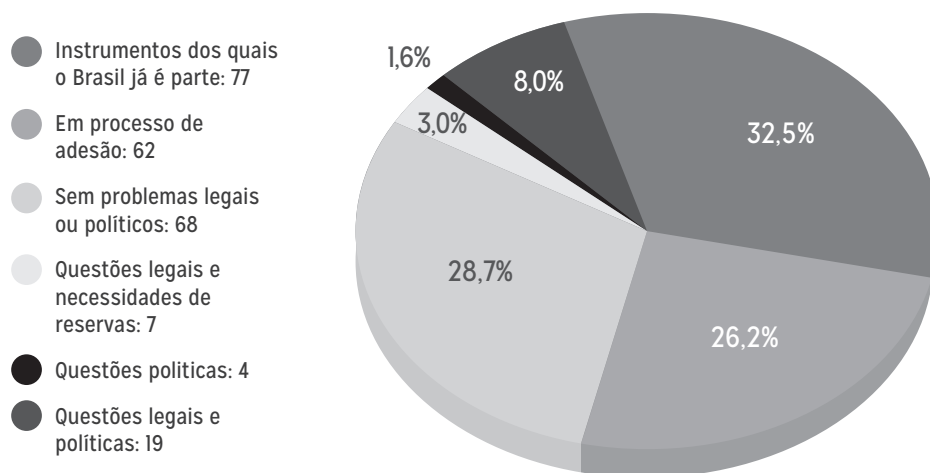
Com base nesse primeiro exame, os órgãos foram consultados sobre a quais instrumentos seria possível aderir imediatamente, sem a necessidade de criação de nenhum procedimento ou instrumento jurídico adicional. Com base nas respostas a essa consulta, foram então feitas solicitações à OCDE de adesão a esses instrumentos específicos. Quando do pedido de acessão, o Brasil já havia aderido/acedido, em diferentes momentos, a 34 instrumentos do *acquis*. Ao longo de 2018 e 2019, em função deste movimento, a OCDE foi gradualmente aceitando os pedidos brasileiros conforme foram sendo examinados pelos respectivos Comitês e, no momento de redação deste artigo, o Brasil já foi aceito em 77 instrumentos, cerca de um terço do total, e tem ainda 62 pedidos pendentes.

A adesão/acessão aos instrumentos específicos fora do contexto do processo de acessão varia con-

forme suas características. Em alguns casos basta a declaração de adesão ser aceita pelo comitê respectivo, em outros há um processo de exame para possibilitar a acessão. De toda forma, a sinalização dada pelo Brasil ao fazer essa solicitação é a de que está preparado para o processo de acessão e de que, no contexto do processo de acessão ou não, pretende utilizar o relacionamento com a OCDE como indutor de reformas e aperfeiçoamentos da gestão pública e privada.

Em muitos casos, houve opinião divergente entre os órgãos brasileiros quanto às duas questões levantadas na análise inicial do *acquis*. Em 2018, a Casa Civil coordenou então um exercício de reexame dos instrumentos com dificuldades identificadas a fim de harmonizar as avaliações, identificando as razões da opinião restritiva, esclarecendo o real alcance dos instrumentos em casos de dúvidas que geraram opiniões negativas precaucionarias e arbitrando posições quando necessário. O quadro a seguir mostra o resultado atual da autoavaliação do Brasil em relação aos instrumentos da OCDE:

**Gráfico 1 - Avaliação preliminar dos *acquis* da OCDE**



Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2019.

A análise demonstra que, ao menos na opinião dos órgãos brasileiros, a legislação e as práticas de políticas públicas brasileiras já são amplamente compatíveis com a OCDE. Por estes números, 90% dos instrumentos não apresentariam dificuldades no processo de acessão, dos quais 3% exigiriam modificações legislativas. Embora esta avaliação ainda não tenha sido revisitada pelo novo governo, até onde se pode ver até aqui, este continua a ser o quadro vigente.

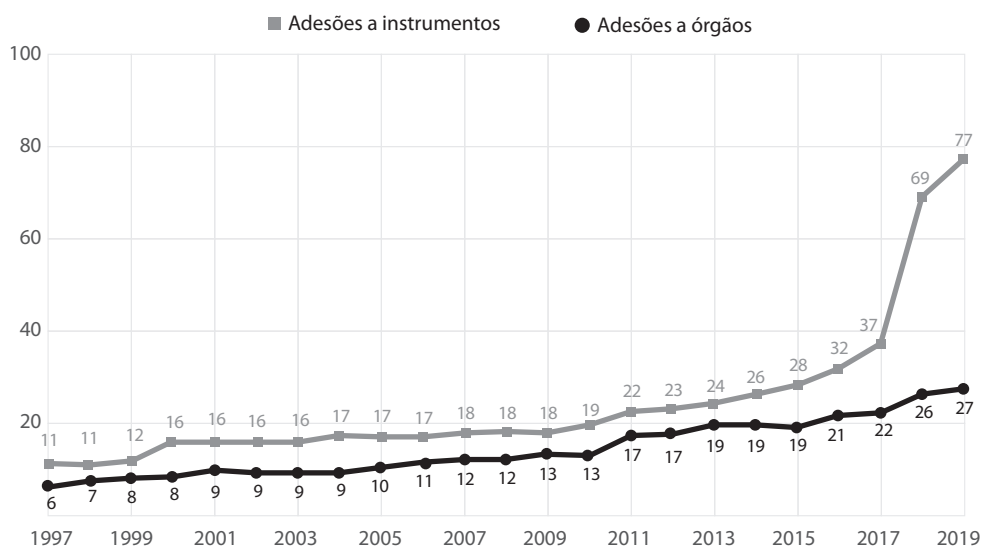
Um quadro similar de participação crescente se verifica em termos da atuação nos órgãos da OCDE. Atualmente o Brasil participa formalmente de 27 órgãos da OCDE e, conforme o caso, de seus órgãos subordinados, na qualidade de *participant* (equivale a observador) ou *associate* (categoria de um não membro da OCDE que é membro pleno de um órgão). O Brasil participa



também como *invitee (ad hoc)* de todos os demais comitês listados no site da OCDE (OECD, 2019b), além de inúmeras instâncias subsidiárias destes comitês.

Houve, portanto, ao longo do tempo, uma participação crescente do Brasil na OCDE, que se acelerou após o pedido de acesso. Estes números colocam o Brasil como o país não membro de maior participação nas atividades da Organização e de maior convergência com seu patrimônio normativo.

**Gráfico 2 - Adesão do Brasil aos instrumentos legais e aos órgãos da OCDE**



Fonte: Ministério das Relações Exteriores, 2019.

Com o início do novo governo em janeiro de 2019, a intenção de buscar a acesso à OCDE foi confirmada e adquiriu maior proeminência no conjunto dos objetivos de política externa. Tendo em vista um quadro em que apenas os Estados Unidos se mantinham reticentes ao início do processo de acesso do Brasil, buscou-se, no contexto da maior aproximação com aquele país, obter o apoio que faltava. Este esforço se materializou como um dos resultados da visita do presidente Bolsonaro aos Estados Unidos, cujo comunicado conjunto indica: “O Presidente Trump manifestou seu apoio para que o Brasil inicie o processo de acesso com vistas a tornar-se membro pleno da OCDE” (MRE, 2019a).

Essa nova posição norte-americana foi confirmada por ocasião da Reunião Ministerial (MCM) de maio de 2019 e a partir de então o Brasil passou a contar com o apoio explícito de todos os membros da OCDE para o início do processo de acesso. Como explicado acima, porém, não se trata de um processo que tem sido decidido com base nas candidaturas individuais, mas como um pacote de candidaturas. Desde então, portanto, os membros da OCDE retomaram a discussão e o SG apresentou novas propostas que incorporam o Brasil, com definição de data, à



sequência de inícios de processos de acesso das propostas anteriores, com o Brasil colocado logo após Argentina e Romênia. Não foi possível, porém, até a redação deste artigo, obter consenso dos membros da OCDE sobre o pacote e sequência de pré-candidatos que seriam convidados para iniciar o processo de acesso.

Embora, portanto, não tenha sido possível ainda dar início ao processo de acesso, o Brasil, por meio da intensificação da participação nas atividades da OCDE, tem procurado adiantar ações que teriam que ser efetuadas no contexto do processo de acesso, ao mesmo tempo em que se vai beneficiando desta participação por meio da discussão técnica, realização de estudos e *benchmarking* com as melhores práticas identificadas pela Organização.

Três áreas costumam ser apontadas como as mais complexas nos processos de acesso, porque, em geral, implicam a necessidade de mudanças legislativas e institucionais: (a) integridade e combate à corrupção, (b) códigos de liberalização de fluxos de capital e de intangíveis, (c) meio ambiente.

No primeiro caso, o Brasil já é signatário da Convenção da OCDE sobre o Combate ao Suborno de Funcionários Estrangeiros em Transações Internacionais e já teve sua legislação e práticas submetidas às diversas fases de *peer review* a que se comprometem todos os signatários. Além disso, participa regularmente das discussões mais amplas sobre integridade e tem participado direta e ativamente das discussões nos comitês e grupos de trabalho pertinentes.

No caso dos códigos de liberalização, o Brasil já solicitou a acesso a esses dois instrumentos específicos e o processo de negociação para que essa acesso seja aceita já se iniciou. A estrutura dos códigos é a de regras gerais e listagem anexa de exceções (reservas) por país, ou seja, uma estrutura de *lista negativa*. Estas reservas não são reservas que resultam de declarações unilaterais, como no caso de muitos tratados internacionais, mas sim de um processo negociador onde as reservas têm que ser aceitas pelos que já são aderentes aos códigos. Esta negociação já está em curso e se pretende que termine em meados do próximo ano.

Cerca de 40% dos instrumentos do *acquis* são da área de políticas sobre meio ambiente ou produtos químicos, sendo por isso uma área importante do processo de acesso. Embora não seja uma área da OCDE em que o Brasil tenha participado muito intensamente no passado, a avaliação do *acquis* indicou um alto grau de convergência da legislação e políticas brasileiras com o previsto nos instrumentos normativos da Organização. O Brasil já apresentou o pedido de adesão a 37 instrumentos específicos nesta área e realizou em 2015 um exercício de *peer review* de suas políticas. Ou seja, ao menos na opinião dos órgãos brasileiros, a legislação e práticas do Brasil já estão, em geral, alinhados com o recomendado pela OCDE.

Desta forma, embora não tenha iniciado seu processo de acesso à OCDE, o Brasil tem procurado adiantar elementos que serão necessários ao processo, sempre que se identifica compatibilidade com os objetivos de políticas do governo. Assim, por exemplo, realizou-se, em 2018, *peer review* sobre política de concorrência e o Brasil passou à categoria de *associate* no Comitê respectivo. Dessa forma, quando se inicie o processo de acesso, espera-se que, nesta área, seja necessária apenas uma revisão sumária da política brasileira.

## OCDE x OMC: disputa inexistente

No comunicado conjunto dos presidentes Bolsonaro e Trump, mencionado acima, uma frase que se segue à indicação de apoio à acessão do Brasil à OCDE chamou a atenção e gerou controvérsias: “De maneira proporcional ao seu *status* de líder global, o Presidente Bolsonaro concordou que o Brasil começará a abrir mão do tratamento especial e diferenciado nas negociações da Organização Mundial do Comércio, em linha com a proposta dos Estados Unidos” (MRE, 2019a).

Na polêmica que se seguiu, não faltaram interpretações que colocaram em oposição o interesse brasileiro em aceder à OCDE e o interesse brasileiro em relação à sua participação na OMC. Deixemos de lado as interpretações mais alarmadas que viam nisto um abandono da OMC, já que claramente não é o que está escrito no comunicado presidencial, e analisemos o real conteúdo do que foi anunciado, porque não é sem consequência.

O fato de que a frase acima esteja no mesmo parágrafo e se siga ao apoio à entrada do Brasil na OCDE indica, de fato, que os dois temas foram tratados em conjunto e que se vislumbra relação entre os dois. De fato, os EUA apresentaram ao início deste ano na OMC, proposta pela qual, entre outros, o tratamento especial e diferenciado na OMC já não seria mais concedido a países-membros da OCDE (e tampouco, por exemplo, a países-membros do G20). A lógica da proposta é, evidentemente, a de que se estes países são capazes de entrar na OCDE e suas economias são importantes o suficiente para entrar no G20, deveriam participar da OMC de igual para igual com os países considerados na Organização como países desenvolvidos. Ocorre que, como se sabe, o tamanho das economias não elimina a heterogeneidade característica dos países considerados em desenvolvimento, nem faz desaparecer hiatos de produtividade ou níveis de pobreza ainda importantes. Para muitos, isso justificaria exceções permanentes às regras da OMC ou necessidade de preservar grau comparativamente mais elevado de proteção comercial. Para outros, e é argumento que tem sido apresentado pelos EUA, pedir estas exceções significaria interpretar que as regras da OMC e a inserção no comércio internacional não são boas para o desenvolvimento econômico, razão pela qual não fariam sentido em si mesmas.

Cabe então verificar, em que, concretamente, o Brasil se tem beneficiado do tratamento especial e diferenciado (TED) na OMC, respeitada a lógica “mercantilista” de negociações comerciais. Sem pretender ser exaustivo, vejamos:

(a) Parte das cláusulas de TED dos acordos da OMC se refere a prazos maiores para adoção de disciplinas. São exceções apenas temporárias e, tendo em conta que houve poucos acordos após a criação da Organização em 1994, já estão vencidas.

(b) TED pode ser usado também como princípio nas negociações de acesso a mercados de bens ou serviços, para que os países em desenvolvimento recebam mais acesso a mercados do que tenham que conceder. É um tipo de TED que se esgota com a conclusão da negociação e fica plasmado no equilíbrio de direitos e obrigações resultante.

(c) Alguns dispositivos de TED são apenas cláusulas de melhores esforços em que se recomenda aos países desenvolvidos que levem em conta os interesses dos países em desen-

volvimento na adoção de alguma política, ou que, se possível, lhes conceda mais tempo de adaptação. Raramente se tem tradução clara destes dispositivos em medidas concretas.

(d) Há dispositivos de TED sob a forma de promessa de assistência técnica aos países em desenvolvimento para implementação das obrigações sob os acordos. O Brasil já pouco se beneficia deste tipo de dispositivo, uma vez que os países que fornecem ajuda oficial cada vez mais se concentram em auxiliar os países menos desenvolvidos. Na prática, o Brasil já é objeto de uma graduação, no sentido de não mais receber volumes expressivos de ajuda oficial, mesmo se, pelas regras do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE, onde os países doadores da OCDE coordenam sua atuação na área da assistência aos países em desenvolvimento, o Brasil ainda estaria formalmente habilitado a receber ajuda. Por outro lado, nada impede o fornecimento de assistência técnica para cumprimento dos acordos da OMC fora de dispositivos de TED específicos, se isto for interesse do país prestador de assistência.

(e) Há, finalmente, dispositivos substantivos de TED, que criam diferenciação permanente nas obrigações ou direitos. Vejamos alguns:

a. Regras de balanço de pagamentos – os acordos da OMC abrem exceção para adoção de medidas restritivas ao comércio em caso de dificuldades de balanço de pagamentos. Em princípio, os dispositivos seriam mais flexíveis para países em desenvolvimento (artigo XVIII do GATT, por exemplo) do que para desenvolvidos (artigo XII do GATT). Na prática, o acordo sobre o tema que resultou da Rodada Uruguai de negociações comerciais reduziu esta flexibilidade. Com reservas elevadas há muito e balanço de pagamentos sem perspectiva de deterioração, o Brasil não vislumbra a necessidade ou a possibilidade de invocar esta justificativa para adotar medidas restritivas ao comércio.

b. Regras sobre salvaguardas – o acordo de salvaguardas contém dispositivos que concedem alguma facilidade adicional a países em desenvolvimento na adoção de restrições comerciais por motivo de surto de importações e isenta estes países de restrições adotadas, por este motivo, por outros países. Há aqui, portanto, um ganho real para países em desenvolvimento, sobretudo na exportação. Medidas de salvaguarda, entretanto, enfrentam critérios exigentes para que possam ser adotadas, e são relativamente raras em comparação com outras medidas de defesa comercial, como o antidumping.

c. Regras sobre subsídios à agricultura – os países em desenvolvimento têm direito a aplicar níveis de minimis mais elevados de subsídios domésticos à agricultura. O Brasil, entretanto, tem nível baixo de subsídios à agricultura, que ficam regularmente abaixo dos níveis previstos pelas regras a países desenvolvidos. Na realidade, como no campo dos subsídios os países desenvolvidos assumiram compromissos a partir de seus níveis elevados de subsídio no passado, terminam por dispor de espaço de subsídio mais elevado e pode-se dizer que os países desenvolvidos é que dispõem de tratamento diferenciado neste caso.

Como se observa, portanto, há alguns dispositivos de TED que possuem efeito real, ainda que, no caso do Brasil, relativamente pequenos.

Ocorre que o compromisso expresso no comunicado presidencial não afeta o tratamento diferenciado consagrado em acordos existentes. E nem deveria, na medida em que eles expressam um *equilíbrio de direitos e obrigações* negociado, ou seja, na lógica das negociações comerciais, houve um “pagamento” por eles no passado no contexto das negociações que levaram ao acordo. Como expresso no texto do comunicado presidencial, o Brasil “começará a abrir mão” (*begin to forego*) do tratamento especial e diferenciado, ou seja, ele deixaria de ser invocado em negociações futuras da OMC. Esse entendimento é compartilhado pelos EUA, foi expresso em nota de imprensa do MRE (2019b), sem contestação pelo lado norte-americano, e também em reunião na OMC pela delegação do Brasil, com reação positiva da delegação norte-americana (VALOR ECONÔMICO, 2019).

Na prática, o que se tem observado, ao analisar a paralisação da Rodada Doha de negociações comerciais e as tentativas posteriores de retomá-la, bem como os poucos acordos que foi possível alcançar na OMC, é que qualquer negociação futura na OMC só será viável se países como Brasil, China, Índia, Coreia, entre outros, deixarem de invocar o TED como regra horizontal que proporciona resultados necessariamente diferenciados, com menores compromissos por parte destes países. A não invocação do TED pelo Brasil foi, por exemplo, o que viabilizou a proibição de subsídios à exportação de produtos agrícolas na Reunião Ministerial da OMC, em Nairóbi, em 2015, em particular quanto às novas disciplinas sobre financiamento e garantias oficiais às exportações de produtos agrícolas. Estava claro naquela negociação que, dada a competitividade e capacidade de produção do Brasil na área agrícola, por um lado os países desenvolvidos não aceitariam subsídios que dessem vantagem adicional ao Brasil; por outro, não interessava ao Brasil deixar a porta aberta a que os países desenvolvidos pudessem competir deslealmente por meio de subsídios com a produção competitiva brasileira.

Isso não significa que as negociações futuras não permitam diferenciação de compromissos específicos, de forma negociada. Na prática isso já acontece, inclusive com benefícios para países desenvolvidos. Em Nairóbi, por exemplo, os países desenvolvidos que concediam ativamente subsídios à exportação obtiveram prazos mais dilatados para que o compromisso de proibição passasse a vigorar para eles.

Assim, o paralelismo entre o processo de acesso à OCDE e a futura não utilização do TED na OMC, embora teoricamente pudesse gerar custos adicionais, na prática atende a uma realidade que já se impôs.

## **O Ser ou não Ser da OCDE**

Em função de seu mandato e forma de atuação, a OCDE propicia um espaço privilegiado para que governos e formuladores de políticas públicas possam intercambiar experiências e boas práticas nas mais diversas áreas e discutir o aperfeiçoamento dessas políticas públicas baseados em dados técnicos, evidências e análises sólidas, com particular atenção para tendências e novos

fatores que podem ter impacto na atuação governamental. Essa dinâmica contribui, igualmente, para a consolidação de novos padrões que, na prática, se tornam frequentemente a norma internacional de referência.

O engajamento crescente do Brasil com a OCDE faculta ao país acesso ao conhecimento técnico e às boas práticas derivadas dessas discussões, em benefício do aperfeiçoamento da qualidade das políticas públicas no Brasil e a eficiência do governo como um todo. A participação frequente nas reuniões dos comitês e grupos de trabalho da Organização facilita igualmente identificar áreas de atuação com impacto sobre o desenho e efetividade de futuras políticas públicas, como no caso, por exemplo, do impacto da transformação digital e da inteligência artificial. A OCDE foi, por exemplo, a primeira organização intergovernamental a adotar, na sua última reunião ministerial, diretrizes com princípios para orientar a elaboração de políticas de regulamentação do uso da inteligência artificial, cujo impacto sobre o funcionamento da economia e da sociedade em geral serão cada vez mais importantes.

Ao mesmo tempo, a participação nos comitês da OCDE dá visibilidade a políticas públicas brasileiras bem-sucedidas, contribuindo para a formação de imagem positiva do país e gerando reconhecimento de competência por pares de outros países, com benefícios em áreas que dependem de confiança mútua, como investigações sobre concorrência ou corrupção, reconhecimento mútuo de testes ou estatísticas.

O engajamento com a OCDE tem o mérito ainda de sinalizar claramente o compromisso do Brasil com a qualidade e o aperfeiçoamento de suas políticas públicas, particularmente importante no atual contexto de discussão de uma série de reformas econômicas e de outras políticas públicas no país. Cabe recordar que a OCDE tem atuação e estudos em várias áreas que devem ser objeto de reformas no Brasil, como previdência, tributação, ajuste fiscal, liberalização comercial, desburocratização da economia, digitalização do serviço público, desenvolvimento de infraestrutura, liberalização de movimentos de capital, turismo, desenvolvimento regional, educação, meio ambiente e proteção social, entre outros.

Além de fornecer elementos técnicos para subsidiar as discussões em curso sobre essas reformas, um maior engajamento com a OCDE, e conseqüente alinhamento com as boas práticas vigentes nas principais economias mundiais, podem influenciar positivamente investidores e formuladores de opinião.

No plano internacional, o papel da OCDE tem sido crescente e a Organização presta, por exemplo, apoio direto aos trabalhos do G20 e do G7, além de desenvolver crescente articulação com outros organismos internacionais dos quais o Brasil é parte como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE). Praticamente não há tema na agenda do G20 em que a OCDE não participe com estudos, quando não diretamente fornecendo o foro em que se desenvolvem as discussões, como no caso dos esforços dos G20 em combate à fraude fiscal e em combate à erosão da base tributária e transferência de lucros (*base erosion and profit shifting* – BEPS). Dessa forma, a participação nas discussões da OCDE permite acompanhar, desde a origem, debates que se desdobrarão nas demais instâncias multilaterais. A OCDE é, nesse sentido, *agenda setter*,

sendo evidentemente relevante buscar influenciar as novas agendas internacionais.

Como mostrado acima, o Brasil desenvolveu, ao longo de governos de diferentes matizes políticos, uma participação contínua e crescente nos trabalhos da OCDE. Como parceiro estratégico da Organização, o Brasil pode participar, havendo interesse mútuo, de praticamente todas as reuniões das diferentes instâncias da Organização, estando excluídas apenas as discussões sobre temas de governança da Organização (relações externas, orçamento, funcionamento da administração, entre outros).

Tal experiência demonstrou de forma empírica, ao longo do tempo, os benefícios do engajamento com a OCDE, que são, em geral, reconhecidos. O sistema brasileiro de defesa da concorrência, por exemplo, em seu formato institucional atual, foi construído a partir da participação de autoridades brasileiras nas discussões sobre o tema na OCDE e seguindo recomendações de *peer reviews* a que o Brasil se submeteu no comitê de política da concorrência. Da mesma forma, as inovações institucionais e legais resultantes da adoção pelo Brasil da Convenção da OCDE sobre combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações internacionais foram relevantes no contexto da Operação Lava Jato e outras ações de combate à corrupção no Brasil. Mais recentemente, o Brasil beneficiou-se da participação no Comitê de Políticas sobre Economia Digital da OCDE, trocando experiências e aproveitando os estudos e recomendações da Organização, que foram de grande utilidade para a elaboração da Estratégia Nacional da Transformação Digital.

Em muitos casos, além disso, dada a influência crescente da OCDE na definição de padrões internacionais em várias áreas, o não engajamento pode ter consequências econômicas concretas. Por exemplo, o Foro de Troca de Informações Tributárias, que inclui países não membros da OCDE – inclusive o Brasil –, realiza *peer reviews* para avaliar os mecanismos e a prática dos países sobre troca de informações tributárias, o que é fundamental para combater a evasão fiscal. Países reprovados ou que não se submetem aos exercícios de *peer review* passam a ter dificuldades de transacionar com bancos internacionais e com os principais centros financeiros globais, já que se eleva o custo dos bancos de assegurar conformidade (*compliance*) com as regras de combate à fraude e evasão fiscal quando realizam transações com empresas financeiras e pessoas desses países.

Na outra direção, a participação nos exercícios de elaboração de declarações, recomendações e decisões permite que os interesses brasileiros sejam levados em conta na construção de instrumentos que terão, frequentemente, alcance global.

A conveniência do engajamento parece, assim, demonstrada pelo próprio histórico do relacionamento do Brasil com a Organização e pelas reações positivas dos funcionários que têm participado do exercício. O pedido de acessão, porém, coloca uma questão adicional pertinente: por que, se o Brasil já participa tão amplamente e se beneficia do exercício, é conveniente ou necessário tornar-se membro da OCDE e passar por um processo de acessão que pode ser bastante prolongado e exigente?

Se o engajamento nas atividades da OCDE per se traz vantagens, em praticamente todas as

áreas indicadas acima há um benefício adicional na participação como membro pleno. Tendo em vista o papel da OCDE como um dos centros de gestão da economia internacional e como *agenda setter*, há um benefício global em aumentar significativamente o peso do país na definição das prioridades e linhas de ação da Organização. Mas façamos uma listagem não exaustiva de benefícios específicos:

### **Influência ampliada na elaboração de normas**

Como membro pleno, o Brasil teria mais voz na definição da agenda e das prioridades da Organização de modo a assegurar que os interesses do país se vejam refletidos em todos os casos. Vale lembrar que as decisões na OCDE são tomadas por consenso e que na qualidade de não membro, embora possa ser ouvido, o Brasil não tem como bloquear qualquer decisão. A fim de assegurar que as decisões levem de fato em conta os interesses e prioridades do país, a condição de membro é necessária.

Outro aspecto a se levar em conta é que o processo de definição da agenda e de negociação de recomendações e decisões na OCDE é altamente concentrado no presidente e no *bureau* (comitê diretor) dos comitês, posições reservadas, via de regra, aos membros da Organização. Como resultado, embora tenha hoje, como *key partner*, possibilidade de contribuir com discussões e de participar dos *bureaux* de comitês em que somos *associados* (Comitê do Aço, por exemplo), o Brasil tem pouca influência na agenda e nas fases decisivas de elaboração de recomendações e decisões que se tornarão padrões internacionais *de facto*. Como membro, o Brasil passaria a ser elegível para a presidência e para os *bureaux* de todos os comitês e grupos de trabalho.

Naturalmente, isso só será vantajoso se o país dispuser de capacidade substantiva e operacional para participar ativamente das discussões relevantes. Da mesma forma, a importância dessa dimensão não será a mesma em todas as áreas e em todos os processos de elaboração de normas, já que seu impacto internacional varia. Da mesma forma, a importância depende da natureza das normas, que varia de declarações genéricas até dispositivos bastante específicos e de registro de melhores práticas a padrões de comportamento.

### **Participação da gestão da OCDE via Conselho, Orçamento e participação no Secretariado**

Como membro, além de participar das discussões sobre orçamento e programas de trabalho, influenciando os grandes rumos e diretrizes futuras da Organização, o Brasil passaria, ademais, a ter direito de que nacionais brasileiros possam ser contratados para trabalhar para o Secretariado da OCDE. Atualmente, como *key partner*, ao participar de comitês e atividades, o Brasil paga pelos custos desta participação e, desta forma, tem sido uma importante fonte de recursos para os trabalhos da OCDE, ainda que não seja um contribuinte regular. Não tem, entretanto, nenhuma participação nos processos decisórios que afetam a forma de funcionamento da Organização e a alocação de seu orçamento. Da mesma maneira, embora haja alguns brasileiros com dupla nacionalidade no Secretariado, não se configura um volume mínimo de presença de nacionais brasileiros que possa contribuir para a inclusão de uma visão sob a perspectiva brasileira nos temas discutidos na OCDE.



## **Cobertura automática pelos estudos da OCDE e inclusão sistemática nas bases de dados que permitem comparações de políticas e resultados com outros países**

O Brasil passaria a estar coberto automaticamente nas análises e estudos da OCDE, gerando insumos para a formulação de políticas em todas as áreas cobertas pela Organização, em maior volume e densidade. Ademais, os exemplos bem-sucedidos de políticas implementadas pelo Brasil seriam mais sistematicamente levados em conta nos estudos e análises, influenciando a identificação e desenho das melhores práticas consagradas pela Organização, possibilitando que o Brasil “exporte” políticas públicas exitosas para os demais membros da OCDE.

Embora o Brasil já esteja incluído em algumas das bases de dados da OCDE e participe de exercícios específicos de comparação de políticas públicas e seus resultados, isso não é feito sistematicamente pela Organização. A acessão do país à Organização garantiria a participação em estudos estatísticos, o que permitiria receber exames por comparação com as melhores práticas dos países da OCDE (*benchmarking*), o que pode ser um importante instrumento de avaliação e redirecionamento de políticas.

## **Participação em esquemas de reconhecimento mútuo**

A OCDE possui esquemas de reconhecimento mútuo em áreas, como químicos, sementes, tratores que facilitam o comércio, ao reduzir a necessidade de testes e compatibilizar legislações regulatórias com o reconhecimento mútuo. Embora o Brasil já participe de alguns desses esquemas, essa participação deixaria de ser a exceção e passaria a ser a regra, em benefício do comércio exterior brasileiro. Não algo automático, já que, pela sua natureza, esses esquemas exigem comprovação de desempenho de laboratórios e esquemas de inspeção, mas o Brasil estaria em posição mais sólida para participar e teria, internamente, um incentivo sistemático para fazê-lo.

## **Possibilidade de aceder à Agência Internacional de Energia**

De acordo com as regras atuais, para que um país possa ser membro da Agência Internacional de Energia, é necessário que seja membro da OCDE. Atualmente, o Brasil tem status de associado na agência e possui programa de trabalho conjunto em implementação. Esse status resultou de interesse original da Agência, dado o papel crescente do Brasil como produtor e consumidor de energia. A cooperação com a Agência tem sido crescente e ela assumiu recentemente o papel de secretaria da Plataforma para o Biofuturo, iniciativa brasileira na área de biocombustíveis avançados. Não sendo membro, porém, o Brasil colabora com a Agência, mas não pode participar de seus processos decisórios ou influenciar a agenda de uma Organização que progressivamente se torna a referência não só em relação a petróleo – seu interesse original – mas também em outras formas de energia, em particular as renováveis, de particular interesse para o Brasil.

## **Consolidação de um ambiente favorável aos negócios comparável aos dos países mais desenvolvidos**

Um processo de acessão bem-sucedido consolida o alinhamento do Brasil às democracias com economia de mercado bem-sucedidas, o que pode influenciar positivamente a percepção e, em



última instância, as decisões de investidores nacionais e internacionais. Na prática, a acessão pode significar, assim, um fator adicional para que o país possa impulsionar a atração de investimentos estrangeiros e o crescimento dos investimentos domésticos. Para que esse efeito seja duradouro, naturalmente, é necessário que esteja baseado em realidades e, nesse sentido, conta menos o efeito entrada na OCDE em si, do que o processo de reformas para alinhamento com melhores práticas no contexto do processo de acessão, que exige um esforço prolongado e decidido de revisão das políticas públicas em praticamente todas as áreas. O esforço de mudança será maior ou menor dependendo da área, e o exame do *acquis* mostrou, como vimos, um grau de convergência já elevado, mas se olhamos as comparações de dados em que a OCDE já inclui o Brasil, vemos que na maioria dos casos estamos no terço inferior dos indicadores, demonstrando bastante espaço para avançar.

## Concluindo

Em políticas públicas não há soluções miraculosas, e quando parece que há, não são sustentáveis. Entrar para a OCDE não é a panaceia que vai solucionar todos os males, nem é a fonte envenenada em que se bebe por engodo.

O pedido de acessão à OCDE foi um desdobramento da participação crescente do Brasil nas atividades da Organização, ao mesmo tempo em que se insere no quadro de crescimento da importância da economia brasileira na economia mundial e de maior participação do Brasil nos processos decisórios internacionais. O processo de acessão é também um instrumento que pode contribuir para o avanço de reformas com o objetivo de melhorar a gestão pública e elevar a produtividade da economia, ao acelerar a convergência das políticas públicas com o acervo de boas práticas registradas no *acquis*. Por sua metodologia, mesmo naquelas áreas em que as políticas brasileiras já são razoavelmente alinhadas com os instrumentos da OCDE e práticas de seus membros, o exercício será oportunidade para avaliação crítica da condução destas políticas, com contribuições para seu aperfeiçoamento.

Como descrito, não se trata de processo simples pelo qual se passa como uma formalidade menor. Exigirá a continuação dos esforços de preparação no conjunto da administração pública, para demonstrar alinhamento com os instrumentos da OCDE, quando houver esta convergência, negociar compromissos de mudanças internas quando os membros identificarem divergências que considerem importantes e vontade política e capacidade de convencimento e negociação internos quando for necessário mudar. Nesse processo, é preciso recordar que se trata de uma comparação com os países mais bem-sucedidos econômica e socialmente e, portanto, conquanto se possa argumentar sobre a real pertinência de uma ou outra recomendação ou decisão da OCDE, à luz das características próprias ou estágio de desenvolvimento do Brasil, há um ônus da prova elevado quando a comparação é com práticas de países bem-sucedidos.

De toda forma, não só o Protocolo de acessão à OCDE, mas todas as modificações resultantes do processo de acessão que induzam modificações na legislação, passarão necessariamente pelo Congresso, não se podendo falar em nenhum caso que o processo de acessão obriga o Brasil a

um alinhamento com políticas de interesse dos membros da OCDE. Trata-se de construção necessariamente coletiva, que passa pelos mecanismos democráticos de construção de consensos e visões majoritárias.

A OCDE propõe-se a ser instituição que *busca políticas melhores para vidas melhores (better policies for better lives)* por meio de políticas baseadas em evidências. Parodiando o ditado, evidência e caldo de galinha nunca fizeram mal a ninguém.

## Referências bibliográficas

MRE. *Comunicado Conjunto do Presidente Jair Bolsonaro e do Presidente Donald J. Trump* – 19 mar. 2019. 2019a. Disponível em: . Acesso em: 3 jul. 2019.

MRE. *Tratamento Especial e Diferenciado e a OMC*. 2019 b. Disponível em: . Acesso em: 7 jul. 2019.

OECD. *A General Procedure for Future Accessions* – C(2007)31/FINAL. 2007. Disponível em: . Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. *A Strategy for Enlargement and Outreach*. 2004. Disponível em: . Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. *Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development*. 2019a. Disponível em: . Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement* – C/MIN(2007)4/FINAL. 2007. Disponível em: . Acesso em: 3 jul. 2019.

OECD. *Framework for the Consideration of Prospective Members* – C-MIN-2017-13-EN. 2017. Disponível em: . Acesso em: 4 jul. 2019.

OECD. *On-Line Guide to OCDE Intergovernmental Activity*. 2019b. Página inicial. Disponível em: . Acesso em: 10 set. 2018.

OECD. *Supplementary Protocol No. 1 to the Convention on the OECD* – 14 December 1960. 2019c. Disponível em: . Acesso em: 7 jul. 2019.

VALOR ECONÔMICO. *EUA mantêm bloqueio na OCDE e não cumprem barganha com Brasil* – 07/05/2019. 2019. Disponível em: . Acesso em: 7 jul. 2019.

---

# Acordo Mercosul-União Europeia

## Compromisso com expansão do comércio em cenário global de incertezas



### **Embaixador José Alfredo Graça Lima**

Vice-Presidente do Conselho Curador do CEBRI. Foi embaixador do Brasil para a União Europeia, em Bruxelas, e Cônsul-Geral em Los Angeles e em Nova York. No Ministério das Relações Exteriores, foi Inspetor-Geral do Serviço Exterior. Foi, ainda, Negociador-Chefe do Brasil na Organização Mundial do Comércio (OMC).



### **Gabriel Torres**

Analista de Projetos do CEBRI, é Mestre em Análise e Gestão de Políticas Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), na linha de pesquisa sobre Comércio, Investimento e Desenvolvimento.

A conclusão das negociações sobre um acordo de associação entre o Mercosul e a União Europeia, o primeiro acordo birregional da história, antecipa benefícios econômico-comerciais e político-institucionais de médio e longo prazo para o Brasil e também para os seus sócios. Representa, talvez, em dimensão mais ampla, um primeiro e efetivo sinal de que o país caminha para a esperada abertura da sua economia.

Segundo estimativas do Ministério da Economia, o acordo, se e quando entrar em vigor, poderá ampliar as exportações brasileiras para a UE em até US\$ 100 bilhões nos próximos quinze anos, além de atrair investimentos da ordem de US\$ 113 bilhões no mesmo período. Até 2035, a expectativa é gerar ganhos de US\$ 87,5 bilhões para o PIB brasileiro, podendo alcançar até US\$ 125 bilhões se considerados eventuais ganhos gerados pelo aumento da produtividade total dos fatores de produção.

Não é pouco. Ainda mais se se levar em conta que o Brasil, junto com seus sócios do Mercosul, há mais de vinte anos iniciou, mas nunca completou, um ciclo de liberalização comercial autônoma. Considerações acerca da necessidade de proceder a um novo ciclo, bem como propostas concretas a respeito, fazem parte do *position paper* do Núcleo de Comércio Internacional do CEBRI, publicado no último trimestre do ano passado.

Os principais benefícios para o Mercosul devem traduzir-se em ganhos institucionais, tornando o bloco mais coeso, mais eficiente e, sobretudo, mais fiel a sua própria declarada vocação e aos seus próprios compromissos de consolidação e aprofundamento como união aduaneira. A participação de empresas europeias em licitações para compras governamentais, por exemplo, fortalecem a concorrência e contribuem para o objetivo de redução de custos.

Cerca de quinze anos após a troca inicial de ofertas de bens e serviços entre os negociadores do Mercosul e os representantes da Comissão Europeia, o texto acordado a nível técnico constitui passo significativo na agenda de liberalização comercial anunciada pelo novo Governo brasileiro e deve servir de apoio à popularidade dos altos dirigentes, seja em princípio, seja em final de mandato. Em nível global, o encerramento do processo negociador envia mensagem clara de compromisso das partes com a expansão do comércio internacional num contexto de tentativa de reforma da Organização Mundial de Comércio, tensões comerciais em alta e disputas entre as duas maiores economias do mundo.

## **Ganhos em acesso a mercados e produtividade**

No plano tarifário, o eventual acordo deve facilitar o acesso ao mercado europeu de produtos agrícolas de interesse exportador do Brasil, um número dos quais já se acham liberalizados. Por outro lado, ao estabelecer restrições quantitativas na forma de quotas tarifárias para proteína animal, açúcar e etanol, afasta-se o acordo da concepção estrita de livre comércio em prol de uma solução “realista” em face do atual estado da Política Agrícola Comum.

Quanto ao setor industrial, contempla-se a gradual eliminação da Tarifa Externa Comum (TEC) europeia para importações da totalidade dos produtos, embora – deva-se notar – grande parte deles já se encontrem plenamente isentos de impostos. Já a gradual redução da tarifa aplicada à importação de bens industriais europeus – com prazo de até quinze anos em setores considerados sensíveis – poderá contribuir em maior ou menor medida para o aumento da produtividade da indústria brasileira, estagnada há décadas.

Finalmente, em se tratando do comércio de serviços, amplia-se a cobertura dos compromissos de liberalização assumidos no âmbito da OMC, abrangendo os setores financeiros, de comunicação, de distribuição, de construção, entre outros.

## **Para além de tarifas**

Em linha com o disposto nos acordos regionais de última geração, o instrumento negociado entre Mercosul e União Europeia inclui temas como facilitação de comércio, barreiras técnicas, medidas sanitárias, fitossanitárias e zoossanitárias, e propriedade intelectual. Em matéria de convergência regulatória, preveem-se mecanismos para identificar e inibir barreiras injustificadas, incluindo anexo relativo à aceitação mútua de testes para avaliação de conformidade.

Em matéria de propriedade intelectual, destaca-se o reconhecimento de produtos distintivos ou

típicos das respectivas regiões a partir de sua indicação geográfica. No caso do Brasil, a lista de produtos protegidos inclui cachaça, queijos, vinhos e cafés.

Outros compromissos acordados dizem respeito a proteção ambiental e respeito a direitos trabalhistas, e que podem ser considerados como ganhos institucionais para os membros do Mercosul.

## **Anatomia do comércio entre os blocos**

Em 2018, a corrente de comércio entre Mercosul e União Europeia somou US\$ 96,8 bilhões, com superávit de US\$ 7,2 bilhões para o bloco sul-americano. Na pauta das exportações tradicionais do Mercosul, sobressaem os bens primários, tais como grão de soja, petróleo bruto, minério de ferro, celulose e café em grão – que, em conjunto, representaram, no ano passado, 33% do total. Ressalta-se aqui a absoluta preponderância do Brasil, responsável por 81% do total das vendas do Mercosul para a União Europeia.

Por seu turno, as compras do Mercosul concentram-se em produtos manufaturados, com destaque para petróleo refinado, medicamentos e autopeças. O Brasil absorve 78% dessas importações.

Os respectivos perfis tarifários revelam o contraste entre os graus de abertura apresentados pelas economias regionais: enquanto a tarifa média aplicada pela UE é da ordem de 6%, a média do Mercosul alcança o dobro, 12%.

## **Significado político e próximos passos**

Em vista do elevado grau de proteção tarifária praticada pelo Mercosul, em geral, e pelo Brasil, em particular, o resultado das negociações birregionais representa a primeira iniciativa concreta da agenda de liberalização comercial anunciada pelo atual governo, sinalizando aos agentes econômicos de diferentes procedências, especialmente os investidores domésticos e externos a disposição de proceder a uma ansiada abertura da economia brasileira.

Para os demais sócios do Mercosul, sobretudo a Argentina, a conclusão do processo negociador, iniciado há vinte anos e que poderia ter terminado há quinze, é vista e apresentada como um triunfo da administração de Mauricio Macri.

Nunca é demais reiterar que as obrigações acordadas devem gerar ganhos institucionais significativos para o bloco sul-americano, propiciando-lhe a oportunidade de corrigir distorções e avançar nos propósitos que inspiraram sua criação.

Num contexto de incertezas sobre os rumos do comércio global, mercê das disputas entre potências, do aumento das tensões em vários setores e sua repercussão sobre as economias emergentes, o projeto de acordo desponta como um facho de esperança capaz de favorecer a expansão das trocas de bens e de serviços, em apoio ao sistema multilateral encarnado pela OMC. Poderá igualmente influenciar positivamente negociações em curso com outros parceiros como Coreia do Sul, Singapura e Canadá. Eventuais controvérsias poderão vir a ser levantadas. Possíveis con-

trovérias levantadas por terceiros países em torno do regime acordado para automóveis serão vistas numa ótica liberal como externalidades positivas.

É preciso, finalmente, reconhecer que persistem obstáculos reais à entrada em vigor por parte da União Europeia das obrigações acordadas, a começar pelo processo de aprovação no Conselho Europeu, que só se inicia após longa lista de procedimentos que inclui “*the legal scrubbing of the text*”, exercício cuja duração não será inferior a cinco meses. É de se prever que em países em que o setor agropecuário é protegido e/ou subsidiado, o projeto não será recebido sem objeções. Nada impede, porém, que os países do Mercosul, em consonância com o discurso liberal dos seus dirigentes, passem a implementar unilateralmente o acordado, assim, de resto, pressionando a parte europeia a finalizar, dentro do menor prazo possível, a tramitação dos textos legais.

De qualquer forma, e ainda que desafiante, resta que a essência dos desdobramentos necessários à implantação do acordo evolua, idealmente, o mais rápido possível, em prazo no máximo de 5 anos e com a apresentação regular de relatórios de progresso. Os prazos inicialmente estimados de 10 ou 15 anos são compreensíveis diante do empreendimento, mas excedem necessidades que já comemoram longa data de espera e tornam-se ainda mais urgentes a cada dia que passa. Política externa junto a outras políticas públicas podem e devem ajudar na retomada do crescimento sustentável da economia para atender à sociedade como um todo, à luz dos desafios e macrotendências globais.

É desta maneira que a tese de pátria e a antítese de estrangeiro tornam-se síntese em uma sociedade humanista: quando a magnanimidade for entendida como dever individual.

---

# Nacionalismo na Europa



## Dr. Wilhelm Hofmeister

Diretor do escritório da Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) para a Espanha e Portugal em Madri. Foi representante da KAS em Singapura, no Brasil e no Chile. Doutor em Ciência Política com numerosas publicações sobre a transformação de sistemas políticos e a União Europeia.

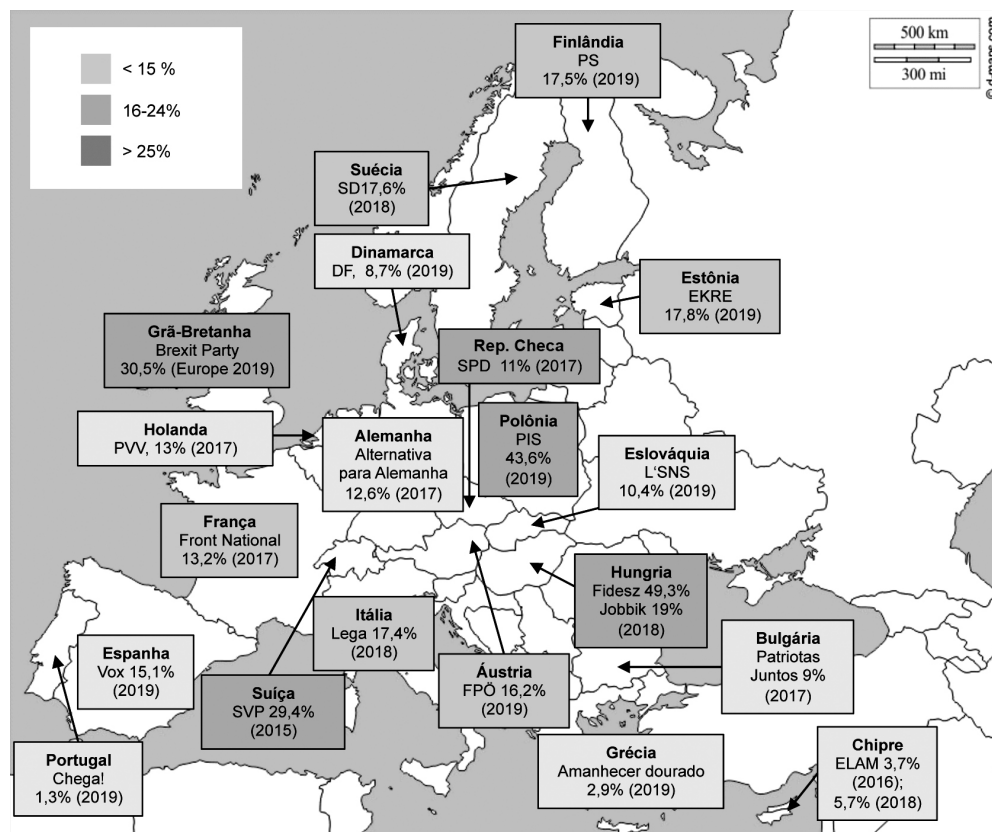
O nacionalismo está de volta na Europa e em outras partes do mundo. Precisamos lidar com isso para impedir a tempo que o nacionalismo produza novamente seu efeito devastador. Isso não é um drama exagerado, como podemos perceber com os últimos acontecimentos na Alemanha. Em junho de 2019, um oficial do governo do estado federado de Hesse foi assassinado com um tiro na cabeça por um homem ligado a um movimento da extrema-direita nacionalista. Em outubro de 2019, um jovem de 27 anos, fanático antissemita e xenófobo, tentou entrar numa sinagoga para matar muitas pessoas, mas como não conseguiu abrir o portão, matou dois transeuntes antes de ser detido pela polícia. Estes atos são expressões de um nacionalismo extremo. Confirma a necessidade de lidar com esse fenômeno enquanto ainda é tempo e enquanto existe a possibilidade de tomar medidas adequadas para enfrentá-lo. Pois o balanço do nacionalismo é claro: “O nacionalismo é a causa da maioria dos conflitos políticos desde o século XIX e uma condição necessária para o sucesso do nacional-socialismo desde 1930” escreve o historiador Rolf-Ulrich Kunze em seu mais recente livro (Kunze 2019: 27) onde resumiu vividamente os aspectos problemáticos do nacionalismo da seguinte forma:

“O nacionalismo não é um recurso político que possa ser direcionado e controlado para alcançar certos objetivos políticos, mas tende a radicalizar e escalar, especialmente para se relacionar com o racismo universal e o antissemitismo. O nacionalismo legitima intervenções profundas nos direitos humanos e civis, especialmente de minorias, bem como uma ficção de autodefesa no sistema econômico global livre. O nacionalismo é uma das principais causas dos conflitos militares assimétricos do presente. O nacionalismo favorece a desinstitucionalização populista da cultura política e põe em risco a estabilidade de órgãos constitucionais políticos legitimados democraticamente por representantes no estado constitucional e no nível intergovernamental supranacional. O nacionalismo nega a dinâmica da estrutura migratória da história universal, que se torna cada vez mais importante como forma de mudança social desde 1850 e é um padrão fundamental na história da globalização. O nacionalismo negativo, ou nacionalismo compensatório, é uma manifestação de integração deficiente “ (Kunze 2019: 27).

Na agenda internacional, Donald Trump, com seu lema “Make America Great Again” despertou e avivou a atenção para o nacionalismo e os problemas que vêm junto com ele. Contudo, há também muitos outros países que são marcados pelo nacionalismo. Na Ásia, o presidente chinês Xi Jinping toca habilmente o teclado do nacionalismo para mobilizar lealdade ao regime. Na vizinha Índia, que gosta de se apresentar como a maior democracia do planeta, o primeiro-ministro Narendra Modi e seu partido BJP utilizam o nacionalismo, vinculado a um fundamentalismo religioso como elemento de dominação para mobilizar seguidores. Que esse nacionalismo hindu ameaça as instituições democráticas do país está se tornando cada vez mais evidente. Também em Myanmar existe essa conexão desastrosa entre nacionalismo e fundamentalismo religioso, enquanto ali são os budistas supostamente tão pacíficos, que, com a expulsão nos últimos anos de várias centenas de milhares de membros do grupo étnico dos Rohingya, deram igualmente um exemplo das consequências fatais do nacionalismo.

Também na Europa o nacionalismo se faz presente novamente, e isso já há um pouco mais de tempo do que as atuais vitórias eleitorais de partidos nacionalistas nos fazem perceber. Uma análise recente do mapa político da Europa mostra que os partidos nacionalistas estão presentes em todo o continente.

**Gráfico 1 - Resultados eleitorais (porcentagem de voto popular, considerando apenas os votos válidos) de partidos nacionalistas em recentes eleições na Europa**



Fonte: Elaboração própria do autor



Os partidos nacionalistas não são um fenômeno novo. Já em 2002, na França, o presidente da Frente Nacional, partido da extrema direita, Jean-Marie Le Pen, obteve um sucesso notável nas eleições presidenciais quando chegou ao segundo turno e, dois anos depois, conseguiu mobilizar uma maioria para rejeitar o Tratado Constitucional para a União Europeia. Naquela época, isso ainda foi considerado, com certa surpresa, como uma característica particular francesa. Já no ano 2000, o Partido Popular (ÖVP) na Áustria, formou uma coalizão com o nacionalista Partido da Liberdade (FPÖ), que fracassou dois anos depois. Nas eleições subsequentes de setembro de 2002, o ÖVP obteve uma clara vitória. Muitos europeus pensavam na época que o estigma e o parcial isolamento da Áustria por parte dos outros membros da UE, como reação à coalizão ÖVP/FPÖ, teriam contribuído para essa situação, e o nacionalismo poderia, portanto, ser barrado e repellido por meio de uma atitude defensiva consistente. Na França, por sua vez, a Frente Nacional experimentou inicialmente um declínio e o restante dos europeus começaram a respirar aliviados. No entanto, a filha do fundador do partido, Marine Le Pen, obteve uma vitória eleitoral novamente em 2012 e, em 2017, chegou mesmo ao segundo turno das eleições presidenciais.

Em outras partes da Europa, nesse meio tempo, partidos nacionalistas alcançaram sucesso eleitoral. Após as eleições para o Parlamento Europeu em 2014, registrou-se, com surpresa e espanto em diversos lugares, que, em muitos países, partidos de direita e populistas tinham obtido uma notável parcela dos votos e que os partidos críticos à Europa haviam conquistado juntos cerca de um quinto das cadeiras do Parlamento. Além da Frente Nacional, este grupo inclui os Democratas Suecos; os Verdadeiros Finlandeses; o Partido Popular Dinamarquês; o Partido de Independência do Reino Unido, UKIP; o Partido da Liberdade Holandês; o Partido da Liberdade da Áustria, FPÖ; o Flamengo “Vlaams Beland”; a Liga Norte da Itália; o Jobbik da Hungria e o “Aurora Dourada” da Grécia. O novo partido alemão “Alternativa para Alemanha” (AfD), caracterizava-se essencialmente pelas posições de alguns professores de Economia críticos ao Euro, e não, como hoje, por populistas de direita. Na essência, porém, o AfD já era um partido que se valia de um sentimento nacionalista para mobilizar as opiniões contra a unidade europeia.

No mais tardar, desde aquela eleição em maio de 2014, o “monstro” do nacionalismo passa a ser percebido com maior nitidez em toda a Europa. Eu chamo a atenção para o ano de 2014 porque a chamada crise migratória, que nos últimos anos tem sido muitas vezes considerada como um deflagrador para o fortalecimento dos partidos nacionalistas, só aconteceu em 2015, um ano depois. Isso sugere que o advento dos partidos nacionalistas é mais complexo e não pode ser (apenas) explicado pela crise migratória - o que obviamente significa que o nacionalismo não pode ser combatido unicamente impondo restrições à migração.

Nas eleições de 2019 para o Parlamento Europeu, o desempenho dos nacionalistas não foi tão bom quanto se esperava e temia. Mesmo assim, eles conquistaram cerca de um quarto dos assentos no Parlamento Europeu. Isso confirma que, nesse ínterim, os partidos nacionalistas na Europa possuem uma proporção nada insignificante de eleitores. Isso também ficou demonstrado nas eleições nacionais nos últimos anos. Até países supostamente protegidos de um fortalecimento do nacionalismo, como Alemanha ou Espanha, experimentaram o surgimento de novos partidos nacionalistas.

Os partidos tradicionais, especialmente os chamados partidos populares de centro, mas também os social-democratas e socialistas são, em maior ou menor grau, afetados por essa evolução. Isso se aplica, entre outros, à CDU/CSU (União Democrata-Cristã/União Social-Cristã) na Alemanha. Ao mesmo tempo, devemos pelo menos relativizar uma segunda hipótese, a saber, a que atribui o crescimento dos partidos nacionalistas a fatores socioeconômicos e ao aumento da desigualdade social. Assim, também essa tentativa de explicação possui um alcance apenas limitado, uma vez que os partidos nacionalistas se fortaleceram igualmente nos países economicamente prósperos da Europa, com índices de distribuição relativamente bons, como: os países nórdicos, a Holanda, a Áustria e, não menos importante, a Alemanha. É por isso que, provavelmente, esses partidos não poderão ser combatidos apenas através de novos mecanismos de distribuição.

Para entender a ascensão e o fortalecimento de partidos e movimentos nacionalistas, precisamos nos debruçar sobre o fenômeno do nacionalismo e procurar respostas para as três perguntas a seguir:

1. O que é o nacionalismo? O que o nacionalismo significa hoje? Nesse contexto, qual é a conexão entre o nacionalismo e o populismo?
2. O que motiva as pessoas para se voltarem novamente às ideias nacionalistas e a eleger partidos nacionalistas?
3. O que pode ser feito para combater o novo nacionalismo e fazer com que as pessoas votem novamente nos partidos que representam o centro político e defendem um pacto ordenado como forma de conciliar os diversos interesses da sociedade?

## 1. Nação e Nacionalismo

Sem aqui poder entrar em detalhes sobre o tema nação e nacionalismo, gostaria de lembrar brevemente alguns aspectos importantes, amplamente compartilhadas nos estudos sobre o nacionalismo (Deutsch 1966, Anderson 2016, Hobsbawm 2005, Breuilly 2013, Kunze 2019, Foreign Affairs 2019).

1. Todo nacionalismo baseia-se em uma ficção e essa ficção é a nação. As nações não existem como entidades sociais, elas existem apenas em nossa imaginação. Nações são comunidades imaginárias, "inventadas", criadas pelos nacionalistas. "Não são as nações as que geram os estados e nacionalismos, é o contrário" (Hobsbawm 2005: 21).

O nacionalismo é primeiramente uma ideia, uma construção de ideias coletivas, uma narrativa sobre uma história comum de um grupo de pessoas que supostamente têm um passado comum. Esse passado é romantizado, a história é construída, muito floreio é acrescentado, muito é deixado de fora, para construir um tipo de homogeneidade que na realidade nunca existiu. Assim, o nacionalismo transforma a percepção do mundo, promovendo uma visão de mundo reducionista e rasa, que entende a relação entre a própria nação e outras fundamentalmente como polarização.

O nacionalismo é um conceito de diferenciação, que cria identidades falsas e verdadeiras imagens do inimigo, justamente porque, na verdade, precisa de inimigos para transmitir a ideia de seu próprio grupo e diferenciar-se de outros. Com Donald Trump isso fica muito claro, quando ele vê a relação dos EUA com outros países como um jogo em que uns ganham e outros perdem.

Já em 1882, quando o nacionalismo estava experimentando seu primeiro auge, o escritor e filósofo francês Ernest Renan reconheceu essa visão de mundo reducionista do nacionalismo quando escreveu: “Não existe nação sem falsificação de sua própria história”.<sup>1</sup> Ou seja, em todo lugar os movimentos nacionalistas escreveram a história de sua “nação” de tal forma a construir uma espécie de sentimento comum, um destino comum ou um propósito comum. Na Catalunha e em outras regiões, isso pode ser claramente percebido nos movimentos nacionalistas, ainda hoje. E se Alexander Gauland, co-líder do partido Alternativa para Alemanha (AdD), define o domínio nacional-socialista como um “cocô de pássaro” (“*Vogelschiss*“) da história alemã, isso também é uma expressão de como os nacionalistas querem escrever e determinar a história de seu país.

Entre os cientistas sociais e historiadores, há hoje um consenso de que o nacionalismo e o conceito de nação surgiram apenas no final do século XVIII, adquirindo importância principalmente durante o século XIX. Em geral, houve, em quase todo lugar, um desenvolvimento muito desigual da consciência nacional entre os grupos sociais e as regiões de um país.

Por via de regra, foi no final do século XVIII que pesquisadores e escritores “descobriram” ou ressaltaram as peculiaridades culturais, literárias e etnográficas de um grupo, desenvolvendo uma imagem de certos pontos em comum que distinguiam esse grupo de outros. Essa descoberta de semelhanças, porém, não conduziu, de início, a conclusões ou demandas de caráter político ou mesmo nacional. A língua geralmente desempenhava um papel importante, embora em quase todos os países europeus, inclusive na Alemanha, muitas pessoas nem falavam ou entendiam uma língua comum, e certamente não sabiam ler ou escrever. A vida e o trabalho da maioria das pessoas transcorriam em espaços limitados. Embora soubessem que pertenciam a um estado específico, eles eram súditos e não cidadãos. Do estado no qual viviam, eles esperavam uma certa função protetora - que este cumpria apenas parcialmente. No restante, os benefícios proporcionados pelo estado eram muito limitados. Além do pagamento de impostos, as pessoas tinham pouco em comum com seus governantes, muitas vezes nem sequer a mesma língua: Frederico, o Grande, por exemplo, falava principalmente francês. Como resultado das guerras, as fronteiras dos estados e, portanto, as nacionalidades, mudavam frequentemente.

Somente na virada do século XIX surgiram pioneiros e porta-vozes militantes em defesa de uma “ideia nacional”, que começaram a promover politicamente essa ideia. Os Românticos alemães em torno de Johann Gottfried von Herder tiveram um papel importante nesse sentido, e pouco a pouco foram obtendo sucesso. Além da crescente alfabetização, já nessa época, novas formas de comunicação tiveram um papel muito importante na disseminação das ideias nacionalistas. Além disso, houve a unificação da língua, o que era especialmente relevante para a administração e o sistema escolar. Assim, os professores e servidores públicos de meio escalão tornaram-se

---

1. Ernest Renan, *Qu'est-ce que c'est une nation?* Paris 1882, cit. apud Hobsbawm, pág. 24.

importantes promotores do nacionalismo. Naturalmente, foram também relevantes as guerras de libertação contra Napoleão Bonaparte, que promoveram uma consciência nacional emergente, de modo que, na sua sequência, teses e grupos nacionalistas passaram a receber mais atenção por parte de setores mais amplos da população.

Em muitos lugares, no entanto, demorou até meados do século XIX para que as pessoas “comuns” (trabalhadores, camponeses, serventes etc.) começassem a mostrar simpatia pelo nacionalismo, que antes tinham pouco em comum com as ideias das elites – em muitos casos, como já foi dito, nem sequer compartilhando a mesma língua.

Karl W. Deutsch (1966), que foi o primeiro a analisar sistematicamente o nacionalismo após a Segunda Guerra Mundial, entende o surgimento do nacionalismo, da nacionalidade e da construção da nação como consequência da transformação das sociedades tradicionais em modernas. O Estado-nação então formou-se no instrumento político mais poderoso da Era Moderna. Assim, em sua sociologia do desenvolvimento, Deutsch enfatiza a “*nation building*” como um elemento central e um pré-requisito para o “desenvolvimento” dos estados. A categoria principal para a formação do Estado-nação é o conceito de mobilização social: sociedades originalmente baseadas em aldeias tornam-se baseadas nas cidades. As sociedades agrícolas são transformadas em sociedades industriais e de serviços. Os analfabetos se tornam pessoas alfabetizadas. As aglomerações urbanas modernas facilitam a comunicação e permitem às massas de pessoas que se organizem. Nas áreas urbanas, essas pessoas são privadas da oportunidade de obter seus próprios meios de subsistência. Tornam-se, portanto, trabalhadores dependentes. Esse fator, segundo Deutsch, contribui significativamente para a politização. Os processos de mobilidade ascendente e descendente estão entre os principais pontos de partida dos movimentos etnopolíticos e nacionalistas modernos, especialmente quando a discriminação baseada na etnia bloqueia o acesso à existência socioeconômica bem-sucedida. Segundo Deutsch, os processos divisivos ou unificadores ganham vantagem em uma estrutura social heterogênea, e, dependem do equilíbrio entre os processos de assimilação e diferenciação.

No transcurso do século XIX, em muitos lugares o nacionalismo inicialmente atuou como uma espécie de “movimento de libertação”, contribuindo para a emancipação dos povos contra as formas tradicionais de dominação e, nesse contexto, também para promover reivindicações democráticas. Não demorou muito, no entanto, para que o nacionalismo criasse não apenas um movimento nacional de emancipação, mas também se transformasse em uma ideologia que serviu para estabelecer a concorrência agressiva entre os estados na era do Imperialismo, fundamentando as diferenças com outras nações em argumentos chauvinistas e racistas. De qualquer forma, já desde muito cedo e - na sua própria origem, os movimentos nacionalistas tinham excluído certos grupos da população de sua narrativa comum por causa de sua alteridade, assim como fizeram com os judeus ou minorias étnicas e linguísticas. Para onde isso acabou levando, nós todos sabemos. E a consequência disso é que, após a Segunda Guerra Mundial, os principais líderes políticos da Europa, entre eles Konrad Adenauer, conceberam a integração europeia deliberadamente também como um instrumento para a superação do nacionalismo. Em um discurso de 1946, Adenauer descreveu a romantização da nação e também do estado por Herder, Hegel e os Românticos como uma causa da catástrofe, e em 1953, ele disse: “Se

alguém, no mundo de hoje, insistisse em defender os conceitos tradicionais do nacionalismo, isso significaria desistir da Europa” (Adenauer 2014).

2. Apesar de seu caráter imaginário, inventado, existem nações em forma de unidades sociais - mas apenas quando isso representa uma forma específica do moderno estado territorial, o “Estado-nação”. Sem levar em conta igualmente esse aspecto do estado territorial, não faz sentido falar de “nação” ou “nacionalismo” - ou isso se torna perigoso, porque inevitavelmente evoca um tipo de comunidade que não existe na realidade social.

Dentro do Estado-nação é possível desenvolver uma identidade coletiva, que funciona como princípio legitimador desse estado nacional: “o Estado se legitima na medida em que pretende estar lá para o povo – a nação” (Werron 2018:6). Os ataques dos nacionalistas “de direita” contra “os partidos do sistema” têm como alvo precisamente esse ponto: aos seus olhos, o Estado não faz mais justiça ou pacto com o povo, e daí surge a demanda por uma mudança fundamental desse Estado, que supostamente está incluindo grupos “estranhos ao povo” na sua provisão de serviços. Como consequência, isso significa um ataque à ordem fundamental livre e democrática, razão pela qual partidos como o AfD alemão devem ser considerados, de fato, como hostis ao sistema.

Assim, o povo - a nação -, são todos os que pertencem ao Estado. A nação alemã é, portanto, a comunidade dos cidadãos alemães, assim como a nação brasileira é a comunidade dos cidadãos que possuem passaporte brasileiro. Na Alemanha, entretanto, existem nacionalistas, entre eles o co-líder da AfD, o supramencionado Alexander Gauland, que têm dificuldade em lidar com essa ideia e tentam justificar a “nação”, ainda ou novamente, do ponto de vista “identitário”. Como resultado, obviamente, querem logo excluir todos aqueles que em razão de sua origem, cor da pele, religião, etc; supostamente não pertencem a essa comunidade conforme a definição identitária. Isso pôde ser observado alguns anos atrás, quando o co-líder da AfD tentou excluir o jogador alemão da seleção nacional, Jérôme Boateng, cujo pai é de Gana e cuja pele é negra, da definição de cidadão alemão. Durante a campanha eleitoral de 2017, o mesmo Gauland usou, contra uma política de origem turca, a ameaça de que ela seria “devolvida à Anatólia” após a vitória da AfD nas eleições. Diante de tais tentativas de exclusão, é importante salientar hoje, novamente, que uma nação, obviamente, também inclui pessoas com um histórico de migração.

3. O nacionalismo teve não apenas uma influência decisiva sobre a legitimação do Estado-nação, como também é um princípio norteador da ordem global.

O mundo é composto por nações - que são, estritamente falando, os estados nacionais, ou, simplesmente, os estados individuais -, cujo direito à autodeterminação é reconhecido na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, etc. O fato de reconhecermos uma ordem internacional é consequência de entendermos o mundo como um conjunto de estados nacionais com direitos soberanos. A legitimidade nacional tornou-se “praticamente uma razão de ser para a preservação do sistema internacional – a ‘soberania dos Estados existentes - bem como para a potencial inquietação e dinâmica nesse sistema – ‘o direito dos povos’ à autodeterminação’ (Werron 2019:17). Respeitamos a reivindicação de cada Estado nacional à soberania política e temos a ideia de uma ordem mundial, segundo a qual o mundo inteiro

é formado por nações (= estados nacionais). Isso parece-nos evidente hoje, mas essa ideia nem sempre existiu assim. Dessa maneira, o nacionalismo assentou o sistema internacional sobre uma base de legitimidade nova e universal. Por “ter desenvolvido e implementado uma *concepção universalista de um mundo ordenado de forma particularista*, reside (...) a conquista histórica do nacionalismo moderno” (Werron 2019:18).

4. O nacionalismo é, portanto, imprescindível como elemento do Estado Moderno. A esse respeito, também não estamos experimentando o “retorno” do nacionalismo, como às vezes se afirma. Por outro lado, estamos vivenciando hoje com mais frequência também aquelas formas de nacionalismo que levaram às catástrofes do passado.

O nacionalismo apresenta-se de diversas maneiras. Em sua forma institucionalizada, trata-se do moderno estado nacional baseado no estado de direito, que é, além disso, democraticamente estruturado na Europa e em países de outros continentes. O nacionalismo, porém, não é apenas uma instituição, mas também uma ideologia que se apresenta de diferentes formas (Werron 2018: 23 ss):

- Como *nacionalismo identitário*, voltado para a construção de identidades coletivas e que, em sua forma extrema, é explicitamente racista e chauvinista;
- Como *nacionalismo de conflito*, que, por exemplo, justificou a expansão dos estados na era do imperialismo, ou mesmo como “nacionalismo defensivo” nas guerras de libertação contra as potências coloniais (na Irlanda ou na Índia, por exemplo). A ocupação de parte da Ucrânia pela Rússia pode ser caracterizada com este tipo de “nacionalismo de conflito”;
- Como *nacionalismo de escassez, concorrência ou de lugar*, que hoje tem uma forte presença no contexto da migração, quando se trata de defender aquilo que é próprio e os nativos contra os migrantes (mesmo que não haja como afirmar que eles de fato tiram algo dos nativos). No entanto, esse “nacionalismo de escassez” é também relevante quando imaginamos o mundo como um lugar de bens escassos e partimos do pressuposto de que cada nação poderá obter pelo menos uma parte dos bens que lhe cabem somente às custas de outras nações. Assim, estamos vendo que o comércio internacional nem sempre funciona ou é visto automaticamente como um jogo de ganha-ganha para todos (como mostram o cancelamento do Acordo de Livre Comércio por medo da superioridade dos EUA ou as tarifas de Trump contra carros alemães), ou que a migração, em alguns lugares, venha acompanhada de sérios e até trágicos conflitos de distribuição.

Muitas manifestações dessa forma diferente de nacionalismo são pouco evidentes ou mesmo inofensivas (por exemplo, quando em competições esportivas é expressada uma forma de nacionalismo de concorrência). Precisamente porque o nacionalismo se alimenta também dessas fontes menos evidentes, ele sempre poderá assumir formas mais ostensivas. As formas ostensivas do nacionalismo “identitário” podem tirar proveito do fato de que nos acostumamos a pensar em identidades coletivas nacionais e em interesses nacionais coletivos e podem tentar usá-los para alavancar capital político para si. O nacionalismo ostensivo pode-se associar ao menos evidente, e virar ostensivo de forma menos óbvia.

Esse renovado caráter ostensivo do nacionalismo identitário pode ser percebido hoje sobretudo através de duas variantes menos evidentes do nacionalismo: o nacionalismo de concorrência e/ou nacionalismo de localização, cada vez mais influente a partir da década de 1980, que proclama o esforço pela manutenção da competitividade no sentido da capacidade de produção eficiente de produtos de mercado e a luta pela atração de empreendimentos como tarefa permanente de todos os estados nacionais; e o nacionalismo do “nós já estamos aqui”, tão importante no debate sobre a migração, e que parte do pressuposto de que a prosperidade de um país é um bem que deve beneficiar apenas aqueles que já fazem parte dele. É fácil associar a valorização do desempenho e a proteção do bem-estar com um nacionalismo étnico-cultural que reivindica o desempenho e o bem-estar como expressão permanente do caráter de uma nação, mas que, ao mesmo tempo, defende a manutenção dessas características como um bem em si. Dado que atualmente é isso que ocorre, podemos falar de um “novo nacionalismo”. Entretanto, a princípio, isso sempre fez parte da interação que se deu ao longo da história entre formas mais evidentes e menos evidentes do nacionalismo - e provavelmente continuará manifestando-se também outras vezes no futuro.

5. O nacionalismo sempre tendeu a usar o populismo como um método de conquista e defesa do poder político, porque tanto o nacionalismo como o populismo reduzem questões sociais e políticas complexas a uma noção simples: construir, salvar ou promover a nação. Hoje, nacionalismo e populismo costumam formar uma aliança sinistra, motivo pelo qual fala-se cada vez mais sobre “nacionalismo populista” ou “populismo nacionalista” (Eatwell/ Godwin 2018 e López Alves / Johnson 2018).

O populismo é um método de conquista e defesa do poder político que consegue mobilizar politicamente usando a polarização do “nós contra os outros” (Müller 2016 a+b, Jesse/ Mannewitz/ Panreck 2019).- O populismo constrói uma antítese: entre o “verdadeiro povo” e as “elites corruptas”, o poder constituído ao qual ele se opõe e do qual faz parte, entre outros, a “imprensa mentirosa”. Os populistas afirmam defender a soberania do povo contra seus opressores “lá de cima”. A heterogeneidade e o pluralismo de uma sociedade são negados em oposição a uma suposta homogeneidade do povo e à vontade do povo. A afinidade desse método com a ideologia do nacionalismo é óbvia. Todavia, também a esquerda pode apropriar-se desse método sem nenhum problema. O populismo em si, eu não consideraria como ideologia, mas antes como uma simplificação apolítica de questões complexas. Ou nas palavras de Ralf Dahrendorf: “O populismo é simples. A democracia é complexa” (Dahrendorf 2017:5).

Tradicionalmente, os populistas preferem diagnósticos e terapias simplificados. Geralmente eles espalham meias-verdades mais difíceis de refutar do que simples mentiras. Ou nas palavras de Ralf Dahrendorf, que novamente cito: “O populismo é simples. A democracia é complexa” (2007:5).

No fundo, os populistas preocupam-se com instrumentalizar as queixas, aumentando seu senso de ameaça, identificando “bodes expiatórios”, divulgando imagens do inimigo, apelando a instintos menores, despertando ressentimentos, usando a suscetibilidade dos eleitores a slogans odiosos, incitando o ódio e reduzindo inibições. No geral, os populistas geralmente falam o que pensam gostarem os seus eleitores. Com os olhos na demoscopia, não querem



assumir os desafios de liderança e persuasão políticos. (É claro que um político que levanta uma demanda popular não deve ser considerado automaticamente um populista – o essencial são a atitude e a dose).

Para resumir aqui a discussão sobre o nacionalismo, deve-se salientar novamente que o nacionalismo é uma instituição global e que não desaparecerá no futuro próximo. Por isso devemos tentar conviver de forma inteligente com o nacionalismo. Faz parte disso, igualmente, falarmos abertamente sobre o assunto e aceitarmos que mesmo um nacionalismo liberal e amigável é, em última análise, nacionalismo, ainda que o chamemos de patriotismo “ou patriotismo constitucional”. Todas as formas de nacionalismo produzem identidades coletivas que demarcam fronteiras entre “nós” e “os outros”. Mesmo o patriotismo mais nobre é inevitavelmente particularista, delimita, inclui uma minoria e exclui a maioria das pessoas. O patriotismo contribui para legitimar a divisão do mundo em estados nacionais.

## 2. Razões para o surgimento do nacionalismo moderno

Com isso chego à minha segunda pergunta: o que motiva as pessoas a voltarem-se novamente para o ideário nacionalista e a escolher partidos nacionalistas? Na Europa, trata-se sobretudo do nacionalismo antiliberal e anti-europeu. Como se explica o afluxo aos partidos que defendem essas posições e o que isso significa para nossas democracias?

Tenho a impressão de que nós, na Europa, ainda não encontramos uma resposta verdadeiramente abrangente a essa pergunta. Talvez isso nem seja possível, diante do fato de o nacionalismo ter motivações e expressões muito diferentes. Na Espanha, por exemplo, o nacionalismo do novo partido populista de direita “Vox”, dirigido ao país como um todo, é principalmente uma reação ao nacionalismo regional na Catalunha e também no País Basco, e à incapacidade dos partidos até agora dominantes (especialmente o PSOE e o PP) de lidar com isso. Na Alemanha, o início do novo movimento nacionalista estava ligado ao ceticismo em relação à moeda comum e ao medo diante do custo das medidas de alívio para os países extremamente endividados no contexto da chamada “crise do euro” a partir de 2011; entretanto, foi a chamada “crise migratória” de 2015 a que realmente deu impulso ao populismo nacionalista de direita. Na França, foi provavelmente o desconforto com o estilo político em voga, que tinha os partidos tradicionais como alvo e, na Inglaterra, o ressentimento contra a União Europeia, alimentado durante anos por políticos influentes e que, no referendo de junho de 2016, levou à vitória dos partidários do “Brexit”. É claro que, em muitos casos, e isso vale não por último para os países nórdicos, a crise migratória jogou a favor dos nacionalistas, porque serviu como pretexto para uma nova forma de nacionalismo identitário: “nós contra os recém-chegados que nos ameaçam”. No entanto, ao investigar as causas do novo nacionalismo, provavelmente se fará necessária uma pesquisa mais aprofundada, pois a crise da migração por si só não explica o fenômeno.

Para Francis Fukuyama, a demanda por reconhecimento é um motivo essencial para o surgimento do populismo moderno. Acima de tudo, ele enfatiza as “políticas do ressentimento”, isto é, a percepção que alguns grupos sentem de terem sido negligenciados (2018;7). O desejo de reconhecimento seria, portanto, a principal causa para a ascensão do populismo. “Em uma



variedade de casos, um líder político mobiliza apoiadores para promover a percepção de que a dignidade do grupo foi ofendida, desrespeitada ou de outra forma desconsiderada. (...) Um grupo humilhado que busca restaurar sua dignidade tem muito mais peso emocional do que pessoas que estão apenas à procura de seus benefícios econômicos” (ibid). Eu acho que isso descreve e explica, pelo menos até certo ponto, o sentimento de muitas pessoas em alguns países da Europa; como, por exemplo, das regiões “relegadas” da França, dos lugares da Inglaterra que não se beneficiaram do boom do centro financeiro de Londres, ou mesmo em partes dos estados no Leste da Alemanha, onde o partido nacionalista de direita “Alternativa para Alemanha” desfruta de um alto nível de aprovação.

A conexão com o nacionalismo é então bastante rápida. Segundo Fukuyama, a política identitária atual é promovida pelo desejo de certos grupos sociais de reconhecimento igual, mas, pode facilmente levar a uma demanda pelo reconhecimento da superioridade do grupo. “Essa é em grande parte a história do nacionalismo e da identidade nacional, assim como de certas formas do comportamento extremista de algumas religiões nos dias de hoje” (2018: 22). Para Fukuyama, o tema da identidade / reconhecimento é importante não apenas para a compreensão do nacionalismo contemporâneo, mas também para as formas extremas do islamismo moderno. Suas raízes estariam na modernização, que traria consigo um choque em relação às comunidades tradicionais. Nesse contexto, ele assinala, entre outros, que os movimentos sociais a partir da década de 1960 começaram a escapar gradualmente da esfera dos partidos e não representam mais as antigas diferenças de classe. Isso não é novo, mas precisa ser lembrado com vistas à fragmentação dos sistemas partidários.

Em termos gerais, porém, acho que Fukuyama estica demais a corda de seu argumento, pois não leva em conta outros fatores e interpreta, por exemplo, (2018: p 80) também as demandas econômicas e sociais dos cidadãos que elegem partidos nacionalistas apenas como um desejo por reconhecimento de sua própria dignidade ou de seu próprio status. Considero isso simples demais, uma vez que as desvantagens econômicas e a crescente desigualdade realmente existem (Piketty 2014), não por último, na França, com um dos movimentos nacionalistas mais fortes da Europa, que também se beneficiou da revolta dos “coletes amarelos”. Particularmente digno de nota é que Fukuyama, no fim das contas, quase não responde à pergunta sobre como a democracia liberal pode ser defendida e preservada.

Dois outros autores que lidam com o “populismo nacional” apontam outros pontos importantes (Eatwell/Goodwin 2018). Primeiro, os defensores do nacional-populismo são “mais diversos do que o estereótipo do ‘mal-humorado homem branco’ que em breve será substituído por uma nova geração de *millenials*, de modo que tudo volta ao equilíbrio”; e, segundo, o “desafio para o *mainstream* liberal não (é) em geral antidemocrático (...). Em vez disso, os nacional-populistas são contrários a certos aspectos da democracia liberal, tal qual ela se desenvolveu no Ocidente.” (ibid: xi s.).

Os autores Eatwell e Goodwin, portanto, estão à procura de um quadro diferenciado e não monocausal. Assim, seria preciso entender que nem todos os apoiadores de Trump querem derubar as instituições democráticas, mas estão preocupados com o fato de as instituições demo-

cráticas “não serem representativas da sociedade como um todo e, principalmente, estarem cada vez mais distantes do cidadão comum” (xi). A crítica às elites desempenha um papel importante nesse contexto. O mesmo poderia dizer-se talvez do Brasil, onde nem todos os eleitores do Presidente Bolsonaro estavam ou estão de acordo com todas as suas posições, mas ele lhes pareceu como sendo a alternativa relativamente “melhor”.

Os nacionalistas estariam dispostos a discutir uma série de questões democráticas legítimas que não afetam a vida das elites e, por isso, não seriam tratadas por elas. As elites viveriam em uma situação insular e isoladas da vida dos cidadãos comuns. Isso incluiria, por exemplo, a erosão do estado nacional, a capacidade de acolhimento dos migrantes e a rápida “mudança étnica” em algumas sociedades; a desigualdade nos estados ocidentais e a exclusão de um certo grupo de pessoas, e a questão de saber se o Estado não faria melhor em ocupar-se das pessoas que passaram anos contribuindo para os sistemas tributários e de previdência social.

Assim, a crítica às elites, que é um elemento central do populismo igualmente em sua variante nacional-populista, mesmo que não compartilhada, é levada muito a sério pelos dois autores. Na minha opinião, isso também é válido, porque as elites políticas (e outras “elites”, como os líderes empresariais ou a mídia), na verdade, não fizeram tudo certo, porque senão eles poderiam ter imposto um freio ao populismo mais cedo e de forma mais efetiva.

Basicamente, esse é um problema de representatividade nas democracias liberais. Esta questão foi discutida intensamente anos atrás, principalmente na União Europeia, quando muito se falou sobre o “déficit democrático” da União. Com o Tratado de Lisboa de 2011 e o fortalecimento do Parlamento Europeu nele consagrados, foi dito que o problema do déficit democrático, que também era um problema de representatividade, havia sido resolvido. Isso obviamente não é o caso, mas na Europa ele provavelmente perdeu um pouco de vista este problema de representatividade sobre muitos outros temas. Agora, o presidente do Bundestag, parlamento da República Federal da Alemanha, Wolfgang Schäuble, lembrou que uma solução dos problemas atuais das democracias - e isso se refere, em particular, ao desafio do populismo nacional - depende também do fato de os parlamentos e grupos parlamentares voltarem a desempenhar melhor as suas funções. (Schäuble, 2019).

Em resumo, Eatwell e Goodwin explicam a ascensão do nacional-populismo principalmente através de quatro processos de transformação social, que estão, segundo eles, profundamente enraizados e que preocupam um número crescente de pessoas. Trata-se de:

- Desconfiança em relação aos políticos e instituições;
- Destruição da identidade histórica do grupo nacional e dos modos de vida estabelecidos;
- Sentimento de perda como resultado do aumento das desigualdades de renda e riqueza no Ocidente e a perda de fé em um futuro melhor;
- Dissociação: enfraquecimento dos laços entre os principais partidos tradicionais e as pessoas.

De uma maneira ou de outra, esses quatro pontos jogam um papel na discussão na Alemanha quando se trata de entender e explicar as causas da ascensão do nacional-populismo. Contudo, ainda não foi encontrada uma resposta convincente sobre como reagir à situação.

Adicionalmente, gostaria de destacar três outros fatores que contribuíram para o surgimento e fortalecimento de conceitos, agrupamentos e partidos nacionalistas e populistas, que na Alemanha como em outros países da Europa estão apenas começando a ser percebidos, mas que, no futuro, poderão ter um impacto considerável sobre a preservação das democracias liberais e o movimento de fuga de muitas pessoas em direção aos nacionalistas.

Por um lado, esse é o enfraquecimento do estado-nação no contexto da globalização. Especialmente os críticos do neoliberalismo citam esse argumento quando tentam explicar o surgimento do nacionalismo populista. Na América Latina, essa atitude contra o neoliberalismo, que levou a uma suposta ou real restrição da autodeterminação, é evidente em toda parte. Contudo, também na Europa, essa atitude teve um papel - curiosamente, não, por último, no país em que o neoliberalismo tinha grandes defensores e que inicialmente parecia lucrar claramente: a Grã-Bretanha. Aqui, acima de tudo, a União Europeia é o alvo do sentimento de perda de autodeterminação, que mobilizou os opositores nacionalistas da UE e levou ao voto do Brexit.

E quando na Alemanha, o ex-Ministro-presidente da Baviera, que agora é Ministro do Interior, durante a chamada crise migratória de 2015 falou de uma “perda de controle do Estado”, então ele fomentou medos, que também foram motivados pela preocupação do povo de um enfraquecimento do estado-nação e sua função protetora (o que tem nada a ver com o neoliberalismo).

Outro ponto diz respeito a preocupação de muitas pessoas de não poderem mais dizer abertamente sua opinião hoje em dia e de que, cada vez mais, existam “temas-tabu”. Essas não são as que povoam as mídias sociais usando discursos de ódio, insultos ou alegações falsas. Mas são os cidadãos “comuns” que, de acordo com uma pesquisa recente do Instituto Allensbach, na Alemanha, por exemplo, se tem a impressão de que não se pode mais dizer o que se pensa, porque isso não é politicamente correto (Köcher 2019). Nisso a Alemanha não está sozinha. Algumas pessoas estão se rebelando contra o “political correctness” e se voltam para os populistas de direita, porque sentem que eles expressam o que pensam. Atualmente isso é muito evidente no debate sobre a mudança do clima. Não se trata de opinião “de direita”, mas muitas pessoas acham um pouco histérico o debate sobre mudança climática; especialmente se devem pagar por isso. Como os partidos no centro político também representam os objetivos climáticos deste debate, as pessoas recorrem aos partidos de direita. Na Alemanha, a AfD está agora tentando conquistar apoiadores com uma atitude crítica em relação ao debate sobre a preservação do clima. Com isso, os partidos do espectro político do centro enfrentam um dilema: quando se aproximam de um dos lados, perdem imediatamente apoio no outro lado. Isso ficou muito claro, por exemplo, nas eleições para o Parlamento Europeu, quando a Coligação Democrática Unitária (CDU) perdeu votos para a direita e para a esquerda, porque alguns de seus eleitores temiam que o partido fosse “conservador” ou “esquerdista” demais.

Um último ponto diz respeito a um assunto que todos nós provavelmente veremos aumentando nos próximos anos: as consequências da revolução digital, da inteligência artificial, da crescente

substituição de funções humanas por robôs, do desemprego resultante disso e do surgimento de um proletariado acadêmico (que já seria perceptível ainda em algumas regiões dos EUA), no controle dos nossos hábitos e decisões por algoritmos, e, em última instância, a restrição da nossa liberdade individual e política (Lassalle 2019). Não tenho a impressão de que na Alemanha, e também em muitos outros países da Europa, as pessoas estejam refletindo muito ou amplamente sobre essas questões, mas se os sentimentos de alienação se tornarem mais nítidos como resultado da revolução digital, poderemos esperar mais movimentos de fuga das pessoas, e, nesse caso, os partidos nacional-populistas se oferecerão como destinatários sobre os quais projetar esses sentimentos.

### **3. Abordagens políticas para superar o nacionalismo**

O que pode ser feito para combater o nacionalismo e reconquistar novamente as pessoas (de volta aos partidos de centro)?

Como tantas vezes, as ciências sociais oferecem antes uma análise dos problemas do que propriamente orientações para a ação. Eu acho importante que os partidos do centro respondam ainda mais claramente às novas demandas por reconhecimento de grupos e regiões que se sintam deixados para trás. Os objetivos políticos precisam ser explicados mais intensamente e é necessário buscar o contato com o povo. Parece que isso funcionou muito bem na Alemanha nas últimas eleições estaduais, em outubro de 2019, quando os populistas de direita puderam ser razoavelmente contidos. Na Saxônia, o governador da CDU, com infinita paciência, passou quase um ano inteiro realizando reuniões com os cidadãos todos os dias, conversando com as pessoas e mostrando a elas que suas preocupações eram levadas a sério. Além disso, tomaram-se decisões políticas em uma clara demonstração para as regiões supostamente relegadas de que elas não estavam esquecidas.

Assim, para combater a desconfiança em relação aos políticos e às instituições, os partidos também estão debatendo internamente sobre como abrir mais espaços para que as pessoas que se sentem excluídas possam ter voz e sejam ouvidas, talvez lançando mão de novas formas de democracia direta. Claro que isso é muito problemático, como mostrou ultimamente o referendo do Brexit. Um aumento da democracia “direta” envolve o risco de causar mais dano ainda às instituições políticas, especialmente aos partidos.

O que certamente é importante é redefinir a política de migração/imigração na Europa. Esse é um tema delicado. Embora a crise migratória não seja a principal causa do fortalecimento do nacional-populismo, ela tem contribuído para isso. Por essa razão, é igualmente necessário desenvolver novas abordagens políticas em relação a esse tema, a fim de não fornecer ainda mais argumentos aos nacional-populistas. Encontrar aqui uma solução europeia será uma tarefa difícil para a nova Comissão da UE.

Também a questão das desigualdades de renda e riqueza deve ser abordada mais energicamente, visto que a automação e a inteligência artificial provocarão mudanças no mercado de trabalho que podem abalar os sistemas políticos de forma duradoura, se providências não forem tomadas

a tempo. A crise de distribuição é um sério desafio, tanto para a Alemanha quanto para o Brasil, embora essa crise tenha dimensões diferentes em todos os lugares.

Visto que é previsível que, apesar das medidas acima e de outras ações, os partidos nacional-populistas se estabelecerão nos sistemas partidários por um bom tempo, alguns políticos (e autores) recomendam que outros partidos se apresentem como “nacional-populistas light” para reconquistar os eleitores (Eatwell/Goodwin 2018, LindWohlforth 2019, Lochocki 2018). Isso é, no mínimo, ousado. Não há, atualmente, evidências empíricas de que essa abordagem seja promissora. Na Alemanha, não existe maioria para isso, assim como também mostram as eleições para o Parlamento Europeu e a discussão intrapartidária na CDU. Também na Espanha, o Partido Popular não conseguiu impedir que os eleitores o abandonassem, mesmo usando um discurso de “direita”. O populismo e o nacional-populismo não podem ser combatidos com populismo.

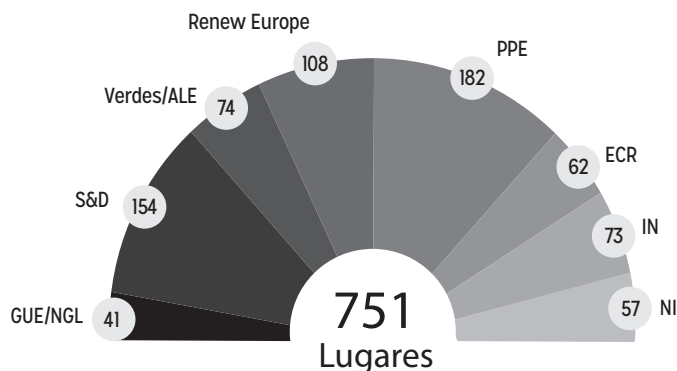
O grande problema para muitos partidos, hoje, e isso também se aplica, por exemplo, à CDU alemã, é que o diálogo e a construção de consenso não apenas se tornaram mais difíceis no âmbito das sociedades, mas também dentro dos partidos. Isso é um grande desafio para as democracias, que se evidencia, entre outros, pela crescente dificuldade em diversos países, entre eles também em diversos países europeus, de alinhar maiorias capazes de governar e de formar governos. A Espanha é um exemplo disso. Para os nacionalistas, ao contrário, isso é água para seus moinhos.

Assim, mesmo que não haja respostas conclusivas para a luta contra o nacionalismo, e cada país precise desenvolver suas próprias ferramentas para combatê-lo, é importante descrever e analisar o fenômeno, lembrando-nos repetidamente das consequências dramáticas inerentes ao nacionalismo. Somente quando estivermos cientes das consequências ameaçadoras do nacionalismo e do populismo nacional para nossas democracias liberais, os antídotos para esse veneno começarão a ter efeito.

**Gráfico 2** - O resultado das eleições europeias em maio de 2019

### Parlamento Europeu: 2019-2024

Sessão constitutiva



Os grupos nacionalistas e eurocéticos são formados pelos partidos a seguir:

#### European Conservatives and Reformists (ECR)

New Flemish Alliance (Nieuw-Vlaamse Alliantie), Belgium  
Bulgarian National Movement (Българско Национално Движение), Bulgaria  
Croatian Conservative Party (Hrvatska konzervativna stranka), Croatia  
Civic Democratic Party (Občanská demokratická strana) Czech Republic  
Us with Italy (Noi con l'Italia), Italy  
National Alliance "All For Latvia!" – "For Fatherland and Freedom/LNNK" (Nacionālā apvienība „Visu Latvijai!” – „Tevzemei un Brīvībai/LNNK”), Latvia  
Electoral Action of Poles in Lithuania – Christian Families Alliance (Lietuvos lenkų rinkimų akcija - Krikščioniškų šeimų sąjunga), Lithuania  
Dutch Reformed Party (Staatkundig Gereformeerde Partij), Netherlands  
Law and Justice (Prawo i Sprawiedliwość), Poland  
Freedom and Solidarity (Sloboda a Solidarita), Slovakia  
Swedish Democrats (Sverigedemokraterna), Sweden  
Conservative Party, United Kingdom

#### European Conservatives and Reformists (ECR)

Freedom Party of Austria (Freiheitliche Partei Österreichs), Austria  
Vlaams Belang, Belgium  
Freedom and Direct Democracy (Svoboda a přímá demokracie), Czech Republic  
Danish People's Party (Dansk Folkeparti), Denmark  
Conservative People's Party (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond), Estonia  
Finns Party (Perussuomalaiset), Finland  
National Rally, France  
Alternative for Germany, Germany  
The League, Italy

Fonte: <https://eleicoes-resultados.eu/> acessado 07.11.2019

## Referências

Benedict Anderson, *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Random House 2016 (1ª edição 1983).

Eckhard Jesse/Tom Mannewitz/Isabelle-Christine Panreck (Hrsg.): *Populismus und Demokratie. Interdisziplinäre Perspektiven*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019.

Eric J Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780*. Frankfurt – New York: Campus 3ª edição 2005 (edição original em inglês 1990);

Fernando López-Alves, *Populist Nationalism in Europe and the Americas. Past, present and future*, in: Fernando López-Alves/ Diane E. Johnson (eds.) *Populist Nationalism in Europe and the Americas*. Routledge 2018.

Fernando López-Alves/Diane E. Johnson, *The Rise of populist nationalism in comparative perspectives*, in: Fernando López-Alves/ Diane E. Johnson (eds.) *Populist Nationalism in Europe and the Americas*. London: Routlage 2018.

Foreign Affairs, *The new nationalism*, March/Abril 2019

Francis Fukuyama, *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, London: Profile Books, 2018

Jan-Werner Müller, *Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repräsentation?* Em: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-42/2016, pág. 24 – 29 = 2016a

Jan-Werner Müller: *Was ist Populismus? Ein Essay*. Frankfurt: edition suhrkamp, 2016b

Jennifer Lind e William C. Wohlforth: *The Future of the Liberal Order Is Conservative. A Strategy to Save the System*, em: Foreign Affairs, março-abril de 2019, pp. 72-80

John Breuilly (Ed.), *The Oxford Handbook of the History of Nationalism*. Oxford University Press 2013

José María Lassalle, *Ciberleviatán*. Madrid 2019

Konrad Adenauer, *El fin del nacionalismo y otros discursos sobre la construcción de Europa*. Madrid: Ed. Encuentro, CEU, KAS, 2014, S. 28

Ralf Dahrendorf: *Acht Anmerkungen zum Populismus*, em: Eurozine, 18 de setembro de 2007; <https://www.eurozine.com/acht-anmerkungen-zum-populismus/?pdf>

Renate Köcher: Immer mehr Tabu Themen, em: Frankfurter Allgemeine Zeitung de 22 de maio de 2019 Rolf-Ulrich Kunze, *Nationalismus: Illusionen und Realitäten. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Stuttgart: Kohlhammer, 2019

Roger Eatwell/Matthew Goodwin, *National Populism. The revolt against liberal democracy*. London: Penguin 2018

Timo Lochocki: *Die Vertrauensformel – So gewinnt unsere Demokratie ihre Wähler zurück*. Freiburg/Basel-Wien: Herder 2018

Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press, Cambridge, 2014

Tobias Werron: *Der globale Nationalismus*. Berlin: Nicolai Publishing & Intelligence GmbH, 2018

Wolfgang Schäuble, *Vom Streit zur Entscheidung*, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.10.2019

---

# The New German Question:

## What Happens When Europe Comes Apart?\*

By **Robert Kagan**<sup>1</sup>

Many have been lamenting the dark path that Europe and the transatlantic relationship are currently on, but there hasn't been much discussion of where that path leads. European weakness and division, a strategic "decoupling" from the United States, the fraying of the European Union, "after Europe," "the end of Europe"—these are the grim scenarios, but there is a comforting vagueness to them. They suggest failed dreams, not nightmares. Yet the failure of the European project, if it occurs, could be a nightmare, and not only for Europe. It will, among other things, bring back what used to be known as "the German question."

The German question produced the Europe of today, as well as the transatlantic relationship of the past seven-plus decades. Germany's unification in 1871 created a new nation in the heart of Europe that was too large, too populous, too rich, and too powerful to be effectively balanced by the other European powers, including the United Kingdom. The breakdown of the European balance of power helped produce two world wars and brought more than ten million U.S. soldiers across the Atlantic to fight and die in those wars. Americans and Europeans established NATO after World War II at least as much to settle the German problem as to meet the Soviet challenge, a fact now forgotten by today's realists— to "keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down," as Lord Ismay, the alliance's first secretary-general, put it. This was also the purpose of the series of integrative European institutions, beginning with the European Steel and Coal Community, that eventually became the European Union. As the diplomat George Kennan put it, some form of European unification was "the only conceivable solution for the problem of Germany's relation to the rest of Europe," and that unification could occur only under the umbrella of a U.S. security commitment.

And it worked. Today, it is impossible to imagine Germany returning to any version of its complicated past. The Germans have become arguably the most liberal and pacific people in

---

\* Republished with permission of the Council on Foreign Relations, from *Foreign Affairs*, Volume 98, Number 3, May/June, 2019.

1. ROBERT KAGAN is Stephen and Barbara Friedman Senior Fellow at the Brookings Institution and the author of *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*.



the world, everyone's choice to take on the now unclaimed mantle of "leader of the free world." Many on both sides of the Atlantic want to see more assertiveness from Germany, not less, in the global economy, in diplomacy, and even militarily. As Radoslaw Sikorski, then Poland's foreign minister, noted in 2011, "I fear German power less than I am beginning to fear German inactivity." It was a remarkable thing for a Polish leader to say, and it rested on the widespread assumption that what the Germans have done in transforming themselves can never be undone.

Is that true? Is this the only conceivable Germany? With the order that made today's Germany possible now under attack, including by the United States, the world is about to find out. History suggests it may not like the answer.

## Escaping the Past

As a historical matter, Germany, in its relatively brief time as a nation, has been one of the most unpredictable and inconsistent players on the international scene. It achieved unification through a series of wars in the 1860s and 1870s. Otto von Bismarck then forged it into a nation, by "blood and iron," as he put it, turning it into the peaceful "satiated power" of the next two decades. Then, from the 1890s through World War I, under Kaiser Wilhelm II, it became the ambitious German empire, with dreams of *Mitteleuropa*, a Germanized sphere of influence stretching all the way to Russia—and visions, in the words of Bernhard von Bülow, who was then Germany's foreign minister, of a "place in the sun." After the war, Germany became the cautious revisionist power of the Weimar years, only to emerge as the conqueror of Europe under Hitler in the 1930s, and then collapse into a defeated, divided state. Even during the Cold War, West Germany vacillated between the pro-Western idealism of Chancellor Konrad Adenauer and the realist *Ostpolitik* of Chancellor Willy Brandt. The country's domestic politics were no less turbulent and unpredictable, at least until the late 1940s. Scholars have long mused about Germany's *Sonderweg*, the unique and troubled path the nation took to modern democracy, by way of failed liberal revolution, hereditary monarchy, authoritarianism, frail democracy, and, finally, totalitarianism, all in the first seven decades of its existence.

This turbulent history was a product not just of the German character, however. Circumstances played a big part, including simple geography. Germany was a powerful nation in the center of a contested continent, flanked on the east and the west by large and fearful powers and therefore always at risk of a two-front war. Germany rarely felt secure, and when it did seek security by increasing its power, it only hastened its own encirclement. Germany's internal politics were also continually affected by the waves of autocracy, democracy, fascism, and communism that swept back and forth across Europe. The novelist Thomas Mann once suggested that the question was not so much one of national character but one of external events. "There are not two Germanys, a good one and a bad one," he wrote. "Wicked Germany is merely good Germany gone astray, good Germany in misfortune, in guilt, and ruin."

The democratic and peace-loving Germany everyone knows and loves today grew up in the particular circumstances of the U.S.-dominated liberal international order established after World War II. The Germans transformed themselves over the postwar decades, but there were

four aspects of that order, in particular, that provided the most conducive circumstances in which that evolution could take place.

The first was the U.S. commitment to European security. This guarantee put an end to the vicious cycle that had destabilized Europe and produced three major wars in seven decades (beginning with the Franco-Prussian War of 1870–71). By protecting France, the United Kingdom, and West Germany's other neighbors, the United States made it possible for all to welcome West Germany's postwar recovery and to reintegrate Germans fully into the European and the world economy. The commitment also eliminated the need for costly arms buildups on all sides, thereby allowing all the European powers, including West Germany, to focus more on enhancing the prosperity and social well-being of their citizens, which in turn produced much greater political stability. West Germany had to give up normal geopolitical ambitions, exchanging them for geoeconomic ambitions, but it was not unreasonable to believe that this was more a favor than a constraint. As U.S. Secretary of State James Byrnes put it in 1946, "freedom from militarism" would give the German people the chance "to apply their great energies and abilities to the works of peace."

The second element of the new order was the liberal, free-trading international economic system that the United States established. The German economy had always relied heavily on exports, and in the nineteenth century, the competition for foreign markets was a driving force behind German expansionism. In the new global economy, a nonmilitaristic West Germany could flourish without threatening others. To the contrary, West Germany's export-driven economic miracle of the 1950s made the country both an engine of global economic growth and an anchor of prosperity and democratic stability in Europe.

The United States not only tolerated the economic success of West Germany and the rest of Western Europe but welcomed it, even when it came at the expense of American industry. From 1950 to 1970, industrial production in Western Europe expanded at an average rate of 7.1 percent per year, overall GDP rose by 5.5 percent per year, and per capita GDP rose by 4.4 percent per year, exceeding U.S. growth in the same period. By the mid-1960s, both West Germany and Japan had pulled ahead of the United States in a number of key industries, from automobiles to steel to consumer electronics. Americans accepted this competition not because they were unusually selfless but because they regarded healthy European and Japanese economies as vital pillars of the stable world they sought to uphold. The great lesson of the first half of the twentieth century was that economic nationalism was destabilizing. Both the global free-trade system and such institutions as the European Coal and Steel Community and the European Economic Community were designed to check it.

One effect of this favorable environment was that West Germany remained rooted in the liberal West. Although some leading Germans advocated adopting a more independent posture during the Cold War, either as a bridge between the East and the West or as a neutral country, the benefits that West Germans gained from integration in the American-dominated order kept them firmly planted in it. Temptations to pursue a normal, independent foreign policy were tempered not only by economic interest but also by the relatively benign environment in which West Germans could live their lives, so different from what they had known in the past.

There was an ideological component, as well. German economic success in a benign liberal world order strengthened German democracy. It was not a foregone conclusion that democracy would take deep root in German soil, even after the calamity of World War II. Certainly, no one in the late 1930s would have regarded Germany as being on a path toward liberal democracy. Even during the Weimar period, only a minority of Germans felt a deep attachment to the democratic parties and institutions of the fragile republic. They were easily dismantled in 1930, with the declaration of a state of emergency, even before Hitler's accession to power three years later. Nor had there been much resistance to Nazi rule during the war, until the final months. The disastrous defeat, and the suffering and humiliation that followed, damaged the reputation of authoritarianism and militarism, but this need not have translated into support for democratic government. The U.S. occupation precluded a return to authoritarianism and militarism, but there was no guarantee that Germans would embrace what seemed to many the imposition of a conquerer.

Yet they did, and the environment had a lot to do with it. In Soviet-occupied East Germany, Nazism gave way only to a different form of totalitarianism. But West Germany by the 1960s was deeply embedded in the liberal world, enjoying the security and prosperity of a demilitarized society, and the great majority of citizens became democrats in spirit as well as in form.

It helped that West Germany lived in a Europe and a world where democracy seemed to be the way of the future, especially from the mid-1970s onward. This was the third key factor that helped anchor Germany in the liberal order. The European and global environment was very different from the one in which Weimar democracy had failed, Nazism had thrived, and Germany had embarked on a course of aggression. In the 1930s, European democracy was an endangered species; fascism was ascendant everywhere and seemed to be a more efficient and effective model of government and society. In the postwar era, by contrast, the increasing strength and prosperity of the democracies not only provided mutual reinforcement but also produced a sense of shared European and transatlantic values—something that had not existed prior to 1945. This feeling came into full bloom after the fall of the Berlin Wall in 1989 and the founding of the European Union in 1993. The explosion of democracy across the continent, the idea of a Europe “whole and free,” as U.S. President George H. W. Bush put it, helped create a new European identity that Germans could embrace. And they did, at significant sacrifice to their independence. The pooling of sovereignty that membership in the new pan-European institution entailed, especially the replacement of the deutsche mark with the euro, and the further constraint that NATO membership imposed on German independence, would hardly have been possible had the Germans not felt bound by common ideals to the rest of Europe and the United States.

This new Europe was, among other things, an answer to the nationalism and tribalism that had contributed so much to the wars and atrocities of the continent's past. The fourth element of the new order that made it possible for Germany both to escape its past and to contribute to the peace and stability of Europe was the suppression of nationalist passions and ambitions by transnational institutions such as NATO and the EU. These prevented a return of the old competitions in which Germany had invariably been a leading player. German nationalism was

hardly the only European nationalism that seemed historically inseparable from anti-Semitism and other forms of tribal hatred, but no other nationalism had played such a destructive role in Europe's bloody past. A Europe in which nationalism was suppressed was a Europe in which German nationalism was suppressed. Germany's leading role in fostering this common European, antinationalist vision played a big role in creating mutual trust on the continent.

These four elements—the U.S. security guarantee, the international free-trade regime, the democratic wave, and the suppression of nationalism—have together kept the old German question buried deep under the soil. There was nothing inevitable about them, however, and they are not necessarily permanent. They reflect a certain configuration of power in the world, a global balance in which the liberal democracies have been ascendant and the strategic competitions of the past have been suppressed by the dominant liberal superpower. It has been an unusual set of circumstances, abnormal and ahistorical. And so has Germany's part in it.

## **A Normal State**

Even before this liberal world order began to unravel, it was always a question how long Germany would be willing to remain an abnormal nation, denying itself normal geopolitical ambitions, normal selfish interests, and normal nationalist pride. A similar question has been front and center for years in Japan, the other power whose destiny was transformed by defeat in war and then resurrection in the U.S.-dominated liberal world order. Many Japanese are tired of apologizing for their past, tired of suppressing their nationalist pride, tired of subordinating their foreign policy independence. In Japan, it may be that the only thing holding this desire for normalcy in check has been the country's continuing strategic dependence on the United States to help it manage the challenge of a rising China. How long would Japan restrain its nationalist urges were American support to become unreliable?

The Germans have found themselves in the opposite situation. With some exceptions on the fringe, Germans remain highly conscious of their past, wary of resurrecting any hint of nationalism, and more than willing to tolerate limits to their independence—even as others urge them to lead. At the same time, unlike Japan, Germany since the end of the Cold War has not needed the United States' protection. Germans' commitment to NATO in recent years has not been a matter of strategic necessity; rather, it stems from their continuing desire to remain unthreateningly anchored in Europe. They have sought to reassure their neighbors, but perhaps even more, they want to reassure themselves. They still harbor fears of old demons and take some comfort in the constraints they have voluntarily accepted.

But shackles that are voluntarily accepted can also be thrown off. As generations pass, demons are forgotten and constraints chafe. How long before new generations of Germans seek nothing more than a return to normalcy?

Over the past quarter century, Germany's neighbors, and Germans themselves, have watched attentively for any signs of such a shift in German attitudes. The anxiety with which the British and the French greeted German reunification in 1990 showed that, at least in their eyes, even 45

years after World War II, the German question had not been entirely put to rest. That anxiety was eased when the United States reconfirmed its commitment to European security, even with the Soviet threat gone, and when a reunified Germany agreed to remain part of NATO. It was further dampened when Germany committed to being part of the new European Union and the eurozone.

Even in that benign setting, however, there was no escaping a return to the German question, at least in its economic dimension. As the scholar Hans Kundnani observed in his fine 2015 analysis, *The Paradox of German Power*, the old imbalance that destabilized Europe after the unification of Germany in 1871 returned after Germany's reunification and the establishment of the eurozone. Germany once again became the dominant force in Europe. Central Europe became Germany's supply chain and effectively part of "the greater German economy," a twenty-first-century realization of *Mitteleuropa*. The rest of Europe became Germany's export market.

When the eurozone crisis hit in 2009, a new vicious cycle set in. Germany's economic dominance allowed it to impose its preferred anti-debt policies on the rest of Europe, making Berlin the target of anger among Greeks, Italians, and others who had once blamed the EU bureaucracy in Brussels for their hardships. Germans were angry, too, resentful at bankrolling other people's profligate ways. Outside Germany, there was talk of an anti-German "common front," and inside Germany, there was a sense of victimhood and a revival of old fears of encirclement by the "weak economies." It was, as Kundnani suggested, a "geo-economic version of the conflicts within Europe that followed unification in 1871."

But at least it was only economic. The disputes were among allies and partners, all democracies, all part of the common European project. As a geopolitical matter, therefore, the situation was "benign"—or so it could still seem in January 2015, when Kundnani published his book.

Four years on, there is less cause for reassurance. Things have again changed. Each of the four elements of the postwar order that have contained the German question is now up in the air. Nationalism is on the rise across Europe; democracy is receding in some parts of the continent and is under pressure everywhere; the international free-trade regime is under attack, chiefly by the United States; and the American security guarantee has been cast in doubt by the U.S. president himself. Given Europe's history, and Germany's, might not these changing circumstances once again bring about a change in the behavior of Europeans, including the Germans?

## **After Order**

If the Germany of today is a product of the liberal world order, it is time to think about what might happen when the order unravels. Consider the Europe in which Germans now live. To their east, the once democratic governments of the Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia have entered varying stages of descent into illiberalism and authoritarianism. To the south, Italy is governed by nationalist and populist movements with a questionable commitment to liberalism and even less allegiance to the eurozone's economic discipline.

To the west, an increasingly troubled and resentful France is one election away from a nationalist electoral victory that will hit Europe like an earthquake. It will also drive a final nail into the coffin of the Franco-German partnership around which European peace was built 70 years ago.

Then there is the United Kingdom's departure from Europe. In 2016, as the vote on Brexit approached, Prime Minister David Cameron asked, "Can we be so sure that peace and stability on our continent are assured beyond any shadow of doubt?" It was the right question, for Brexit will indeed contribute to Europe's destabilization by exacerbating the imbalance of power and leaving an already weakened France alone to face a powerful but increasingly isolated Germany. It is also another victory for nationalism, another blow to the institutions that were established to address the German question and to keep Germany moored in the liberal world.

In the coming years, Germans may find themselves living in a largely renationalized Europe, with blood-and-soil parties of one type or another in charge of all the major powers. Could the Germans under those circumstances resist a return to a nationalism of their own? Would German politicians not face pressures, even more than they already do, to look out for German interests in a Europe and a world where all the others were surely looking out for their own? Even today, a right-wing nationalist party, Alternative for Germany, holds the third-largest number of seats in the Bundestag. The party is guided by ideologues who are tired of the *Schuld*kult (cult of guilt) and blame the influx of foreigners on German politicians they call, as one party leader did, "puppets of the victor powers of the Second World War." There is no reason why a party espousing a more mainstream, less offensive version of such sentiments might not find its way into power at some point. As the historian Timothy Garton Ash has observed, a "cultural struggle for Germany's future" is already under way.

Nor can one assume that in a world of increasing political and economic nationalism, European countries will continue to disavow military power as a tool of international influence. Even today, Europeans acknowledge that their postmodern experiment of moving beyond military power has left them disarmed in a world that never shared their optimistic, Kantian perspective. Europeans still cling to the hope that global security will be preserved largely without them and that they can avoid the painful spending choices they would have to make if they became responsible for their own defense. It is fanciful to imagine that they will never be forced in that direction, however. Fifteen years ago, most Europeans were comfortable playing Venus to the United States' Mars and criticized Americans for their archaic reliance on hard power. But Europe was able to become Venus thanks to historical circumstances—not least the relatively peaceful liberal order created and sustained by the United States. With Russia more willing to use force to accomplish its objectives and the United States retreating from its foreign commitments, that world is vanishing. Setting aside the possibility that human nature can be permanently transformed, there is nothing to stop Europeans from returning to the power politics that dominated their continent for millennia. And if the rest of Europe ends up following that path, it will be hard for even the most liberal Germany not to join it—if only in self-defense.

There has always been something ironic about the American complaint that Europeans don't

spend enough on defense. They don't because the world seems relatively peaceful and secure to them. When the world is no longer peaceful and secure, they probably will rearm, but not in ways that will benefit Americans.

## The Gathering Storm

If one were devising a formula to drive Europe and Germany back to some new version of their past, one could hardly do a better job than what U.S. President Donald Trump is doing now. Overtly hostile to the EU, the Trump administration is encouraging the renationalization of Europe, as Secretary of State Mike Pompeo did in Brussels at the end of 2018, when he gave a speech touting the virtues of the nation-state. In the European struggle that has pitted liberals against illiberals and internationalists against nationalists, the Trump administration has placed its thumb on the scales in favor of the two latter groups. It has criticized the leaders of the European center-right and center-left, from German Chancellor Angela Merkel to French President Emmanuel Macron to British Prime Minister Theresa May, while embracing the leaders of the populist illiberal right, from Viktor Orban in Hungary to Marine Le Pen in France to Matteo Salvini in Italy to Jaroslaw Kaczynski in Poland. It was in Germany, of all places, where the U.S. ambassador, Richard Grenell, expressed in an interview the desire to “empower” Europe’s “conservatives,” by which he did not mean the traditional German right-of-center party of Merkel.

Besides encouraging right-wing nationalism and the dissolution of pan-European institutions, the Trump administration has turned against the global free-trade regime that undergirds European and German political stability. The president himself has specifically targeted Germany, complaining of its large trade surplus and threatening a tariff war against German automobiles in addition to the tariffs already imposed on European steel and aluminum. Imagine what the effects of even greater pressure and confrontation might be: a downturn in the German economy and, with it, the return of resentful nationalism and political instability. Now imagine that Greece, Italy, and other weak European economies were teetering and in need of further German bailouts that might not be forthcoming. The result would be the reemergence of the economic nationalism and bitter divisions of the past. Add to this the growing doubts about the U.S. security guarantee that Trump has deliberately fanned, along with his demands for increased defense spending in Germany and the rest of Europe. American policy seems bent on creating the perfect European storm.

Whether this storm will descend in five years or ten or 20, who can say? But things change quickly. In 1925, Germany was disarmed, a functioning, if unstable, democracy, working with its neighbors to establish a stable peace. French and German leaders reached a historic pact in Locarno, Switzerland. The U.S. economy was roaring, and the world economy was in relatively good health, or so it seemed. A decade later, Europe and the world were descending into hell.

Today, it may well be that the German people and their neighbors in Europe can be counted on to save the world from this fate. Perhaps the Germans have been transformed forever and nothing



can undo or alter this transformation, not even the breakdown of Europe all around them. But perhaps even these liberal and pacific Germans are not immune to the larger forces that shape history and over which they have little control. And so one can't help but wonder how long the calm will last if the United States and the world continue along their present course.

Across Germany, there are still thousands of unexploded bombs dropped by the Allies during World War II. One blew up in Göttingen a few years ago, killing the three men trying to defuse it. Think of Europe today as an unexploded bomb, its detonator intact and functional, its explosives still live. If this is an apt analogy, then Trump is a child with a hammer, gleefully and heedlessly pounding away. What could go wrong?

Copyright © 2019 by the Council on Foreign Relations, Inc.

All rights reserved. To request permission to distribute or reprint this article, please visit [ForeignAffairs.com/Permissions](https://www.foreignaffairs.com/Permissions).

**Source URL:** <https://www.foreignaffairs.com/articles/germany/2019-04-02/new-german-question>

**Links:** [1] <https://www.amazon.com/Jungle-Grows-Back-America-Imperiled/dp/0525521658>



---

# The Self-Destruction of American Power

## Washington Squandered the Unipolar Moment\*

---

By **Fareed Zakaria**<sup>1</sup>

Sometime in the last two years, American hegemony died. The age of U.S. dominance was a brief, heady era, about three decades marked by two moments, each a breakdown of sorts. It was born amid the collapse of the Berlin Wall, in 1989. The end, or really the beginning of the end, was another collapse, that of Iraq in 2003, and the slow unraveling since. But was the death of the United States' extraordinary status a result of external causes, or did Washington accelerate its own demise through bad habits and bad behavior? That is a question that will be debated by historians for years to come. But at this point, we have enough time and perspective to make some preliminary observations.

As with most deaths, many factors contributed to this one. There were deep structural forces in the international system that inexorably worked against any one nation that accumulated so much power. In the American case, however, one is struck by the ways in which Washington—from an unprecedented position—mishandled its hegemony and abused its power, losing allies and emboldening enemies. And now, under the Trump administration, the United States seems to have lost interest, indeed lost faith, in the ideas and purpose that animated its international presence for three-quarters of a century.

### A Star is Born

U.S. hegemony in the post-Cold War era was like nothing the world had seen since the Roman Empire. Writers are fond of dating the dawn of “the American century” to 1945, not long after the publisher Henry Luce coined the term. But the post-World War II era was quite

---

\* Republished with permission of the Council on Foreign Relations, from *Foreign Affairs*, Volume 98, Number 4, July/August 2019.

1. Fareed Zakaria is journalist, political scientist and author. He is the host of CNN's Fareed Zakaria GPS and writes for the Washington Post.

different from the post-1989 one. Even after 1945, in large stretches of the globe, France and the United Kingdom still had formal empires and thus deep influence. Soon, the Soviet Union presented itself as a superpower rival, contesting Washington's influence in every corner of the planet. Remember that the phrase "Third World" derived from the tripartite division of the globe, the First World being the United States and Western Europe, and the Second World, the communist countries. The Third World was everywhere else, where each country was choosing between U.S. and Soviet influence. For much of the world's population, from Poland to China, the century hardly looked American.

The United States' post-Cold War supremacy was initially hard to detect. As I pointed out in *The New Yorker* in 2002, most participants missed it. In 1990, British Prime Minister Margaret Thatcher argued that the world was dividing into three political spheres, dominated by the dollar, the yen, and the deutsche mark. Henry Kissinger's 1994 book, *Diplomacy*, predicted the dawn of a new multipolar age. Certainly in the United States, there was little triumphalism. The 1992 presidential campaign was marked by a sense of weakness and weariness. "The Cold War is over; Japan and Germany won," the Democratic hopeful Paul Tsongas said again and again. Asia hands had already begun to speak of "the Pacific century."

There was one exception to this analysis, a prescient essay in the pages of this magazine by the conservative commentator Charles Krauthammer: "The Unipolar Moment," which was published in 1990. But even this triumphalist take was limited in its expansiveness, as its title suggests. "The unipolar moment will be brief," Krauthammer admitted, predicting in a *Washington Post* column that within a very short time, Germany and Japan, the two emerging "regional superpowers," would be pursuing foreign policies independent of the United States.

Policymakers welcomed the waning of unipolarity, which they assumed was imminent. In 1991, as the Balkan wars began, Jacques Poos, the president of the Council of the European Union, declared, "This is the hour of Europe." He explained: "If one problem can be solved by Europeans, it is the Yugoslav problem. This is a European country, and it is not up to the Americans." But it turned out that only the United States had the combined power and influence to intervene effectively and tackle the crisis.

Similarly, toward the end of the 1990s, when a series of economic panics sent East Asian economies into tailspins, only the United States could stabilize the global financial system. It organized a \$120 billion international bailout for the worst-hit countries, resolving the crisis. *Time* magazine put three Americans, Treasury Secretary Robert Rubin, Federal Reserve Chair Alan Greenspan, and Deputy Treasury Secretary Lawrence Summers, on its cover with the headline "The Committee to Save the World."

## **The Beginning of the End**

Just as American hegemony grew in the early 1990s while no one was noticing, so in the late 1990s did the forces that would undermine it, even as people had begun to speak of the United States as "the indispensable nation" and "the world's sole superpower." First and foremost, there

was the rise of China. It is easy to see in retrospect that Beijing would become the only serious rival to Washington, but it was not as apparent a quarter century ago. Although China had grown speedily since the 1980s, it had done so from a very low base. Few countries had been able to continue that process for more than a couple of decades. China's strange mixture of capitalism and Leninism seemed fragile, as the Tiananmen Square uprising had revealed.

But China's rise persisted, and the country became the new great power on the block, one with the might and the ambition to match the United States. Russia, for its part, went from being both weak and quiescent in the early 1990s to being a revanchist power, a spoiler with enough capability and cunning to be disruptive. With two major global players outside the U.S.-constructed international system, the world had entered a post-American phase. Today, the United States is still the most powerful country on the planet, but it exists in a world of global and regional powers that can—and frequently do—push back.

The 9/11 attacks and the rise of Islamic terrorism played a dual role in the decline of U.S. hegemony. At first, the attacks seemed to galvanize Washington and mobilize its power. In 2001, the United States, still larger economically than the next five countries put together, chose to ramp up its annual defense spending by an amount—almost \$50 billion—that was larger than the United Kingdom's entire yearly defense budget. When Washington intervened in Afghanistan, it was able to get overwhelming support for the campaign, including from Russia. Two years later, despite many objections, it was still able to put together a large international coalition for an invasion of Iraq. The early years of this century marked the high point of the American imperium, as Washington tried to remake wholly alien nations—Afghanistan and Iraq—thousands of miles away, despite the rest of the world's reluctant acquiescence or active opposition.

Iraq in particular marked a turning point. The United States embarked on a war of choice despite misgivings expressed in the rest of world. It tried to get the UN to rubber-stamp its mission, and when that proved arduous, it dispensed with the organization altogether. It ignored the Powell Doctrine—the idea, promulgated by General Colin Powell while he was chairman of the Joint Chiefs of Staff during the Gulf War, that a war was worth entering only if vital national interests were at stake and overwhelming victory assured. The Bush administration insisted that the vast challenge of occupying Iraq could be undertaken with a small number of troops and a light touch. Iraq, it was said, would pay for itself. And once in Baghdad, Washington decided to destroy the Iraqi state, disbanding the army and purging the bureaucracy, which produced chaos and helped fuel an insurgency. Any one of these mistakes might have been overcome. But together they ensured that Iraq became a costly fiasco.

After 9/11, Washington made major, consequential decisions that continue to haunt it, but it made all of them hastily and in fear. It saw itself as in mortal danger, needing to do whatever it took to defend itself—from invading Iraq to spending untold sums on homeland security to employing torture. The rest of the world saw a country that was experiencing a kind of terrorism that many had lived with for years and yet was thrashing around like a wounded lion, tearing down international alliances and norms. In its first two years, the George W.

Bush administration walked away from more international agreements than any previous administration had. (Undoubtedly, that record has now been surpassed under President Donald Trump.) American behavior abroad during the Bush administration shattered the moral and political authority of the United States, as long-standing allies such as Canada and France found themselves at odds with it on the substance, morality, and style of its foreign policy.

## Own Goal

So which was it that eroded American hegemony—the rise of new challengers or imperial overreach? As with any large and complex historical phenomenon, it was probably all of the above. China's rise was one of those tectonic shifts in international life that would have eroded any hegemon's unrivaled power, no matter how skillful its diplomacy. The return of Russia, however, was a more complex affair. It's easy to forget now, but in the early 1990s, leaders in Moscow were determined to turn their country into a liberal democracy, a European nation, and an ally of sorts of the West. Eduard Shevardnadze, who was foreign minister during the final years of the Soviet Union, supported the United States' 1990–91 war against Iraq. And after the Soviet Union's collapse, Russia's first foreign minister, Andrei Kozyrev, was an even more ardent liberal, an internationalist, and a vigorous supporter of human rights.

Who lost Russia is a question for another article. But it is worth noting that although Washington gave Moscow some status and respect—expanding the G-7 into the G-8, for example—it never truly took Russia's security concerns seriously. It enlarged NATO fast and furiously, a process that might have been necessary for countries such as Poland, historically insecure and threatened by Russia, but one that has continued on unthinkingly, with little concern for Russian sensitivities, and now even extends to Macedonia. Today, Russian President Vladimir Putin's aggressive behavior makes every action taken against his country seem justified, but it's worth asking, What forces produced the rise of Putin and his foreign policy in the first place? Undoubtedly, they were mostly internal to Russia, but to the extent that U.S. actions had an effect, they appear to have been damaging, helping stoke the forces of revenge and revanchism in Russia.

The greatest error the United States committed during its unipolar moment, with Russia and more generally, was to simply stop paying attention. After the collapse of the Soviet Union, Americans wanted to go home, and they did. During the Cold War, the United States had stayed deeply interested in events in Central America, Southeast Asia, the Taiwan Strait, and even Angola and Namibia. By the mid-1990s, it had lost all interest in the world. Foreign-bureau broadcasts by NBC fell from 1,013 minutes in 1988 to 327 minutes in 1996. (Today, the three main networks combined devote roughly the same amount of time to foreign-bureau stories as each individual network did in 1988.) Both the White House and Congress during the George H. W. Bush administration had no appetite for an ambitious effort to transform Russia, no interest in rolling out a new version of the Marshall Plan or becoming deeply engaged in the country. Even amid the foreign economic crises that hit during the Clinton administration, U.S. policymakers had to scramble and improvise, knowing that Congress would appropriate

no funds to rescue Mexico or Thailand or Indonesia. They offered advice, most of it designed to require little assistance from Washington, but their attitude was one of a distant well-wisher, not an engaged superpower.

Ever since the end of World War I, the United States has wanted to transform the world. In the 1990s, that seemed more possible than ever before. Countries across the planet were moving toward the American way. The Gulf War seemed to mark a new milestone for world order, in that it was prosecuted to uphold a norm, limited in its scope, endorsed by major powers and legitimized by international law. But right at the time of all these positive developments, the United States lost interest. U.S. policymakers still wanted to transform the world in the 1990s, but on the cheap. They did not have the political capital or resources to throw themselves into the effort. That was one reason Washington's advice to foreign countries was always the same: economic shock therapy and instant democracy. Anything slower or more complex—anything, in other words, that resembled the manner in which the West itself had liberalized its economy and democratized its politics—was unacceptable. Before 9/11, when confronting challenges, the American tactic was mostly to attack from afar, hence the twin approaches of economic sanctions and precision air strikes. Both of these, as the political scientist Eliot Cohen wrote of airpower, had the characteristics of modern courtship: “gratification without commitment.”

Of course, these limits on the United States' willingness to pay prices and bear burdens never changed its rhetoric, which is why, in an essay for *The New York Times Magazine* in 1998, I pointed out that U.S. foreign policy was defined by “the rhetoric of transformation but the reality of accommodation.” The result, I said, was “a hollow hegemony.” That hollowness has persisted ever since.

## The Final Blow

The Trump administration has hollowed out U.S. foreign policy even further. Trump's instincts are Jacksonian, in that he is largely uninterested in the world except insofar as he believes that most countries are screwing the United States. He is a nationalist, a protectionist, and a populist, determined to put “America first.” But truthfully, more than anything else, he has abandoned the field. Under Trump, the United States has withdrawn from the Trans-Pacific Partnership and from engaging with Asia more generally. It is uncoupling itself from its 70-year partnership with Europe. It has dealt with Latin America through the prism of either keeping immigrants out or winning votes in Florida. It has even managed to alienate Canadians (no mean feat). And it has subcontracted Middle East policy to Israel and Saudi Arabia. With a few impulsive exceptions—such as the narcissistic desire to win a Nobel Prize by trying to make peace with North Korea—what is most notable about Trump's foreign policy is its absence.

When the United Kingdom was the superpower of its day, its hegemony eroded because of many large structural forces—the rise of Germany, the United States, and the Soviet Union. But it also lost control of its empire through overreach and hubris. In 1900, with a quarter of the world's population under British rule, most of the United Kingdom's major colonies were asking only for limited autonomy—“dominion status” or “home rule,” in the terms of the day.

Had the country quickly granted that to all its colonies, who knows whether it would have been able to extend its imperial life for decades? But it didn't, insisting on its narrow, selfish interests rather than accommodating itself to the interests of the broader empire.

There is an analogy here with the United States. Had the country acted more consistently in the pursuit of broader interests and ideas, it could have continued its influence for decades (albeit in a different form). The rule for extending liberal hegemony seems simple: be more liberal and less hegemonic. But too often and too obviously, Washington pursued its narrow self-interests, alienating its allies and emboldening its foes. Unlike the United Kingdom at the end of its reign, the United States is not bankrupt or imperially overextended. It remains the single most powerful country on the planet. It will continue to wield immense influence, more than any other nation. But it will no longer define and dominate the international system the way it did for almost three decades.

What remains, then, are American ideas. The United States has been a unique hegemon in that it expanded its influence to establish a new world order, one dreamed of by President Woodrow Wilson and most fully conceived of by President Franklin Roosevelt. It is the world that was half-created after 1945, sometimes called "the liberal international order," from which the Soviet Union soon defected to build its own sphere. But the free world persisted through the Cold War, and after 1991, it expanded to encompass much of the globe. The ideas behind it have produced stability and prosperity over the last three-quarters of a century. The question now is whether, as American power wanes, the international system it sponsored—the rules, norms, and values—will survive. Or will America also watch the decline of its empire of ideas?

---

# A visão de Moscou sobre as relações com a América Latina e o Brasil

---

## Palestra com **Embaixador Aleksandr Schetinin**

*Fundação Fernando Henrique Cardoso, 23 de abril de 2019*

No dia 23 de abril de 2019, a Fundação Fernando Henrique Cardoso recebeu, em São Paulo, o Embaixador Aleksandr Schetinin, diretor do departamento de América Latina do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, para proferir a palestra “A visão de Moscou sobre as relações com a América Latina e o Brasil”. O Embaixador Schetinin esclareceu o posicionamento russo acerca de diversos temas no cenário internacional – desde a crise na Venezuela até a crise de instituições multilaterais – reiterando o compromisso russo com suas interpretações das normas do direito internacional. O conteúdo das discussões, que se beneficiaram da ampla experiência diplomática do Embaixador na região, pode ser lido abaixo na íntegra.

## **1. A visão russa sobre os atuais desafios da ordem global**

**Aleksandr Schetinin:** Muito obrigado amigos, damas e cavalheiros. Estou muito agradecido por essa oportunidade de estar presente na Fundação que leva o nome de um grande estadista brasileiro, Fernando Henrique Cardoso. Estou feliz de estar nesse cenário de investigação e discussão onde podemos falar de uma maneira franca e aberta sobre os temas que vivemos, vendo as tendências regionais atuais. Eu quero talvez abordar cinco temas principais: como vivemos o mundo atual, como vemos a Rússia nesse contexto, como vemos a América Latina e sua relação com a Rússia, e nas circunstâncias atuais não posso prescindir de falar sobre o que está acontecendo com um país irmão e muito próximo de vocês, e também falar sobre as relações entre a Rússia e o Brasil dada a importância da associação bilateral que nós temos.

Hoje vivemos uma situação complicada, e isso não é novo, porém o que vemos com suma preocupação é o crescimento do potencial de conflitos. Há realidades no mundo de hoje que não são aceitáveis e não são percebidas devidamente por diversos países. Essas realidades objetivas têm para nós um eixo muito óbvio de resistência do mundo multipolar com o crescimento de diferentes interesses de países e grupos de países. Entretanto, há um grande atentado contra os

atores paradigmáticos do desenvolvimento internacional. O primeiro tema se trata do conceito do multilateralismo, dos enfoques multilaterais para as soluções dos principais problemas do mundo. Há uma tendência preocupante orientada a minar as instituições de administração global como a OMC, a Unesco, o Acordo de Paris sobre a mudança do clima, inclusive, diria eu, contra as Nações Unidas. Vemos agora um atentado contra os princípios da carta formadora das Nações Unidas, como o respeito pela soberania dos Estados, a ameaça do uso de armas. Eu diria que há um fenômeno que também nos preocupa que pode ser denominado uma espécie de privatização dos organismos internacionais – por exemplo, quando se dá faculdades políticas para organismos técnicos. E temos isso bem claro na Organização para a Proibição de Armas Químicas, e mesmo na OEA. Há o grande tema das faculdades e a participação de um ou outro país nos organismos internacionais. Há o grande tema da intenção de ampliar a área de responsabilidades de associações de caráter político-militar. Há o tema do Direito Internacional. Há uma intenção de substituir as normas do Direito Internacional pela dita “ordem à base de regras” ditada em conformidade com a vontade de um ou outro Estado, não no amplo consenso consagrado em acordos internacionais. Há uma tendência que nos preocupa que se plasma em um modo de levar conversas e negociações internacionais, que é “um acordo em minhas condições ou nenhum acordo”. Vemos uma grave intenção de passar à margem dos acordos existentes.

Há também uma intenção de aumentar o grau de ideologização nas relações internacionais. Nós vivemos na Rússia um grande período onde a política externa foi bastante ideologizada. Nós sabemos do fundo das nossas entranhas como isso seria negativo. Nós não temos nada contra as ideologias quando se trata de um modo de ver as coisas, de apresentar critérios, de opinar. Os problemas com a ideologia se iniciam quando ela se converte em um livro de receitas. Quando toda variedade do mundo deve responder aos métodos de reação que estão escritos nesse livro. Nós vivemos a época da União Soviética, em particular em seus últimos anos, quando tratamos de colocar toda a variedade do mundo na teoria ideológica, e isso foi uma das razões para o fim da URSS, em 1991. Lamentavelmente vemos isso agora com o conceito de democracia, mas eu quero deixar esse ponto de lado, é um elemento a ser pensado.

Se falamos do setor econômico, vemos uma tendência preocupante de passar de uma tendência objetiva acerca da globalização econômica, de fazer a economia de forma mais interdependente, para um protecionismo. E o modo de resolver as coisas, ao invés de conversas multilaterais, passa por uma trajetória de conversas bilaterais. Isso dialoga com as guerras comerciais, dialoga com as sanções que não deveriam ter nada a ver com os temas da política. Isso é um meio para uma luta econômica com métodos injustos. Vemos também como um problema quando os instrumentos da política econômica originados em uma nação afetam o sistema bancário – que se considerava ser não mais unilateral, não mais nacional, mas sim um instrumento multilateral, universal, e que agora se aplica para os interesses egoístas de um único país.

Todos esses são os desafios que enfrentamos e que temos que levar em conta quando nós na Rússia elaboramos nossa política e nosso modo de lidar com os desafios do tempo atual. A Rússia nessa situação segue com sua política multi-setorial. Nosso ponto chave é a proteção de nossos interesses nacionais, como todos os outros países. Nós queremos achar soluções multilaterais



a todos os desafios que a comunidade internacional enfrenta, à base do Direito Internacional, para criar um sistema internacional mais justo, democrático, representativo e policêntrico. Nós não vemos os outros países do mundo no paradigma de inimigos/amigos, vemos todos os países como sócios, deveriam ser sócios. Somos a favor do Direito Internacional, da ordem mundial multilateral. Somos a favor de soluções pacíficas para os problemas, através do diálogo. Nós temos nossa responsabilidade como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, do G20, da OMC, dos BRICS. Nós somos a favor de que todos os países tenham o direito e a capacidade de ser um estado soberano de verdade, que não se limite à declaração formal de independência. E esse é nosso critério e nosso enfoque.

Agora quero falar sobre a Crimeia, e o que aconteceu há cinco anos. Se falamos da situação em termos jurídicos, quando um parlamento, tendo um presidente – qualquer que seja sua atitude, que não saiu do país – se autoproclamou como a máxima autoridade, ocorreu um golpe de Estado. O primeiro ato desse parlamento autoproclamado foi a decisão de privar uma grande parte da população da Ucrânia de seus direitos legítimos, primeiramente o uso de sua língua natal. Aí começou tudo. A decisão da Crimeia foi feita com base em um referendo legitimamente celebrado, onde mais de 90% da população votou primeiro pela independência e depois de se integrar a Rússia. Não vou falar, por não ter tempo suficiente, da vinculação histórica e de todos os antecedentes jurídicos do tema, porém a população não é uma malaleta, e isso nós temos que levar em conta. Não farei nenhum paralelo com a situação em Kosovo. Não houve nenhum referendo a respeito, nenhuma enquete, nenhum pedido para que a população daquela província expressasse sua vontade. Isso se nós falarmos levando em conta o direito internacional.

## 2. As relações da Rússia com a América Latina

**Aleksandr Schetinin:** Pensamos, e é nossa convicção, de que o modo de conduzir as relações da Rússia com os países da América Latina é um exemplo positivo de diálogo construtivo. Temos muitas coisas que nos unem. Há a política, há grandes capacidades econômicas, há uma semelhança cultural, inclusive temos a velocidade da mentalidade muito parecida. Para a Rússia, a América Latina e o Caribe são um vetor da política internacional que tem seu próprio valor na política externa. Isso quer dizer que é do nosso interesse que a região latino-americana e caribenha seja forte, politicamente unida e economicamente viável. Pensamos que é uma peça importante para que a ordem política seja estável - e não só estável, mas também previsível. Nós não colocamos ninguém contra nós, somos contra linhas divisórias, contra barreiras artificiais. Nós pensamos que é necessário um apoio recíproco com base na solidariedade e tomando em conta interesses legítimos de vocês.

Baseado nisso, mantemos um ativo diálogo político, de alto nível, a nível de cúpula, a nível dos chanceleres, a nível do parlamento, e de outras instituições de governo. Temos avançado em consolidar a base jurídica de nossas relações. Nossa meta é transformar a América Latina em uma zona de viagens sem vistos. Nesse momento, temos acordos desse tipo com 25 países da América Latina e do Caribe. Temos toda a América do Sul como uma zona livre de vistos

recíprocos, praticamente toda a América Central, e agora trabalhamos para conseguir o mesmo no Caribe. E é um elemento muito importante: quando celebramos no ano passado a Copa do Mundo, vimos como houve um grande fluxo de turistas para participar desse evento. E grande parte do clima do Mundial, posso dizer com certeza, se deve aos visitantes da América Latina. Eles tomaram as ruas de Moscou e de outras cidades e levaram consigo esse “ânimo da festa”, e foi uma festa latina, apesar de todos os resultados do futebol. Mas somos políticos, se podemos dizer coisas boas, podemos dizer coisas ruins: Até o momento, segundo os dados dos nossos serviços de imigração, há aproximadamente duzentos visitantes da América Latina – não só da América Latina, mas pensando na proporção latino-americana – que não cruzaram a fronteira da Rússia, e estamos os procurando agora por todo o território. É um grande tema, pois a partir de primeiro de janeiro, se tornaram violadores das disposições legais, e não têm direito de permanecer no território.

Retomando temas mais sérios: bom, participamos dos programas de fomento ao desenvolvimento, dos programas de consolidação da segurança pública, há cursos de capacitação de policiais contra drogas tanto na Rússia quanto na América Latina, centros regionais, um na América Central em Manágua, outro na América do Sul em Lima. Há um centro de capacitação de serviços de emergência em Havana que tem uma cobertura regional para os países do Caribe e da América Central, com um enfoque especial no tema dos bombeiros. Claro, há programas de oferecimento de bolsas de estudos. Trabalhamos de maneira muito ativa, por mais complicado que seja, no tema da regulação de títulos de crédito. No quadro da academia diplomática, há um curso de capacitação de diplomatas latino-americanos, fazemos isso anualmente. Ano passado foram 43 diplomatas de 21 países da América Latina e do Caribe.

Claro que um grande tema são as relações no campo econômico-comercial. Aqui é um grande desafio. Um grande desafio que se deve primeiramente à distância e à edificação de áreas de interesse recíproco. Por outro lado, não podemos negar as intenções de vários países de aplicar o que chamamos de “sanções secundárias” através de mecanismos financeiros. É um tema que está em discussão com nossos sócios da América Latina para pensar critérios criativos, e estamos criando esses mecanismos para que as intenções de nossos adversários não impeçam o desenvolvimento progressivo da cooperação econômica-comercial entre a Rússia e a América Latina.

Sobre nossa economia, bom, podemos lembrar de uma frase do grande Pelé: quando ele disse que “a seleção de futebol da Rússia vai ser campeã do mundo quando a seleção brasileira de hóquei for campeã do mundo”. Então temos algo que tem uma capacidade complementar, um ao outro, e isso também vale para nossa capacidade econômico-comercial no que se refere a essas cadeias de produção tecnológicas, e seguiremos trabalhando primeiramente em setores como o de energia – energia com toda a cadeia: energia nuclear, energia hidroelétrica, energia térmica, e claro, petróleo e gás. Também na esfera da meteorologia, infraestrutura, transporte, biotecnologia. Nesse sentido, sempre estamos prontos para receber os sócios da América Latina em diferentes fóruns econômicos na Rússia: primeiramente o Fórum Econômico Internacional de São Petersburgo – onde, por tradição, há uns seis anos temos um setor especial dedicado ao desenvolvimento entre a Rússia e os países da América Latina. E o faremos esse ano também, nos dias 6 a 8 de julho.

Ano passado, houve em Havana um fórum importante de gente de negócios da Rússia e América Latina e eu queria aqui também expressar um critério a mais sobre o desenvolvimento dos vínculos entre os países da América Latina e a Comissão Econômica Eurasiática. Já temos documentos marco firmados com vários países da região, como Chile, como Peru, como Equador, como Cuba. Mas também com diferentes associações e grupos de países. Nesse sentido, eu quero fazer menção ao documento básico firmado em dezembro passado, entre a Comissão Econômica Eurasiática e os países do Mercosul. Eu quero mencionar também o tema dos vínculos entre a Rússia e as associações de integração. Vemos que agora a integração na América Latina não está passando por um bom período, devido a várias razões. Nesse sentido, farei a menção ao nosso interesse de seguir com o diálogo, sublinhando a última decisão dos países da SICA de outorgar à Rússia o status de observadora. E reiterar nosso interesse em uma maior cooperação com os países do Mercosul e da Aliança do Pacífico.

Uma situação muito importante e uma área de cooperação muito importante para nós, é a nossa cooperação nos organismos da ONU, com base na soberania nacional, com base no apego ao Direito Internacional, e há esferas que são de interesse recíproco, tais como segurança informática internacional, a não-militarização do espaço sideral, e como o combate à glorificação do nazismo. A propósito, nesse sentido quero mencionar a visita importante que receberemos dentro de uma semana dos membros da Associação de Veteranos da Segunda Guerra do Brasil, durante o marco de festejos do dia da nossa vitória na Segunda Guerra Mundial.

## 2.1. A perspectiva russa da crise na Venezuela

**Aleksandr Schetinin:** Eu quero nesse sentido também fazer menção a um conceito muito válido que sentimos muito presente na América Latina, que é o conceito da unidade na diversidade. Recordamos muito bem que o presidente Cardoso foi um grande expoente dessa visão na sua época. Sua linha muito persistente para a consolidação política desta ideia marcou a atuação política desse grande brasileiro. Ideia que serve como uma ponte. Uma ponte com a situação atual que está vivendo um país da América Latina, um vizinho de vocês que é a “República Bolivariana da Venezuela”. Sobre isso quero apresentar nossos critérios importantes. Nossa postura se passa primeiro, e tem como base principal, a carta da ONU e as normas do Direito Internacional, incluindo o respeito à soberania, a não-intervenção, e o não-uso da força.

Nosso segundo critério é a inadmissibilidade de uma solução imposta para qualquer situação no mundo, e na Venezuela em particular. Nós sabemos que o atual governo da Venezuela cometeu muitos erros, particularmente no plano econômico e social. A propósito, nós sempre mantivemos um diálogo muito ativo com eles, muito franco e muito aberto. Eles sabem disso. Porém, a situação na Venezuela foi aguçada por sanções sufocantes que foram impostas contra esse país. Eu já mencionei o Direito Internacional, agora falarei do direito interno. Qualquer constituição da Rússia, do Brasil, da Venezuela, dos EUA, mantém que a soberania reside no povo, daí só o povo pode decidir sobre seus governantes. Nenhum ditame de fora tem qualquer validade política. Em conformidade com as normas internas, decidem os governantes,

e, portanto, o único governo legítimo da Venezuela é o governo do presidente Maduro. Assim, nenhuma “proclamação na praça” tem validade política e jurídica.

Segundo, as sanções econômicas são inadmissíveis, o que está acontecendo agora é uma transferência de grandes recursos econômicos em uma administração irresponsável, porque não tem nenhuma *accountability* com respeito ao funcionamento de suas empresas em conformidade com os procedimentos do mundo dos negócios. A solução dos problemas só pode ser feita pelos mesmos venezuelanos, através de um diálogo inclusivo com base na sua constituição, suas normas internas legais, e nenhuma solução de força é admissível. E quero dizer que temos uma postura muito respeitosa com os países da América Latina, inclusive do Grupo de Lima. Porém, há países que deixaram todas as opções abertas. A assistência humanitária tem que realizar-se através dos mecanismos de assistência da ONU, com base nos princípios estabelecidos nas resoluções pertinentes da Assembleia Geral, que traçou todo o procedimento que se deve aplicar nessas situações.

Nesse sentido, posso citar grandes pensadores latino-americanos, posso citar Bolívar, que disse que “cada nação pode ter o governo que quiser, e as outras devem respeitar essa escolha”. Essa frase, a propósito, está escrita no frontispício do Palácio de San Carlos, na cidade de Santa Fé de Bogotá, que é a sede da chancelaria da Colômbia, a famosa frase de Benito Juárez, sobre o respeito ao direito alheio, que é a base da paz. A situação na Venezuela, porém, tem outras faces que também quero mencionar. A situação na Venezuela provocou uma grande divisão na comunidade internacional. No mundo complicado em que vivemos, é uma nova linha de divisão. Lamentavelmente, uma base dela são enfoques ideologizados. Esses enfoques privaram muitos países da liberdade. A disputa que se impõe sobre as faculdades das delegações, pode levar à paralisação das organizações internacionais. Eu não creio que isso seja do interesse de qualquer um.

A situação agora na Venezuela, se nós analisarmos, é uma situação de impasse, com uma tendência de agravamento. Este agravamento vai para o campo econômico, está levando a uma destruição da economia e a um colapso econômico e social. Eu sempre pergunto: podem não gostar do presidente Maduro, mas que culpa têm os governantes locais? Há perguntas sobre a legitimidade de suas eleições? Se não há perguntas, por que nada é apresentado, por que eles estão privados das fontes de financiamento? Porém, eles são responsáveis por trazer serviços a gente *in situ*. Se criou uma situação absurda. Há um autoproclamado presidente que não tem poderes, e sobre isso admitiu publicamente o senhor Elliott Abrams. Ele disse: “*he is not in power*”. Ele está designado a preparar e levar a cabo eleições. Para realizar as eleições, é necessário um período mínimo de uns nove meses, do início da campanha eleitoral à proclamação do presidente eleito. Como vai viver a população nesses nove meses? O senhor Guaidó tem outras faculdades, ele não tem governo, ele tem embaixadores. Bom, sempre é muito mais fácil lutar a partir de fora, e não ter responsabilidades dentro.

Com o embargo, cresce a insatisfação popular com a situação econômico-social. Está ocorrendo a destruição do Estado. Nós, na Rússia, em duas situações no século XX, vivemos situações onde a luta política levou à destruição do Estado. Isso ocorreu em 1917, e em 1991. Em 1991, todos

nós estávamos vivos, vimos como se originou a situação, como evoluiu, como passou e qual foi o seu legado, e que esforços foram necessários para reparar, em parte, tudo o que ocorreu. A partir de nossa própria experiência, posso dizer: não desejamos isso a ninguém. É um grande tema, porque a situação na Venezuela, atualmente, pode levar a uma situação de caos e falta de poder. E sabemos o que ocorre nessas situações. Um grande poeta russo, Aleksandr Pushkin, escrevendo sobre a situação da Rússia há vários séculos, em uma situação parecida, disse que uma sublevação dessas não tem sentido nem piedade. E se nos lembrarmos, vários países da América Latina tiveram essas situações. E é isso que precisamos ter em mente.

Uma outra situação, uma situação complexa. Não sei se tiveram a oportunidade de ler uma publicação na revista norte-americana *Foreign Affairs*, dia 19 de março se não me engano. Há um estudo muito objetivo desse cenário, dos militares. E quero dizer uma coisa, sobre a forma como a Rússia está presente aqui na América Latina. Primeiro, pedimos para respeitar a nossa postura: nossa cooperação com todos os países da América Latina, excetuando nenhum, é baseada nas normas do direito internacional. Não é dirigida contra ninguém, nem politicamente, nem economicamente, nem militarmente. Com respeito à nossa presença na Venezuela, eu quero precisar os termos, porque a terminologia é muito importante. Não há nenhuma presença militar russa no solo. Os que foram para lá foram nossos técnicos militares, que foram em conformidade com os acordos bilaterais firmados entre a Rússia e a Venezuela – a propósito, devidamente ratificados pelo parlamento venezuelano. Houve contratos, há necessidade de manutenção, e nós cumprimos com nossos compromissos. Nós não ameaçamos ninguém, nem politicamente, nem economicamente, nem militarmente. Porém, entendemos perfeitamente bem que fazer um ruído a respeito é uma tarefa, é parte da luta midiática que se fez. Agora, a luta nos meios de comunicação é um dos desafios do mundo atual. A indústria de *fake news* é uma potente arma política.

Quero destacar que nós, na Venezuela não defendemos o Maduro. Nós, na América Latina e na Venezuela defendemos a lei, a Carta da ONU e os princípios do direito internacional. Porque é muito perigoso estabelecer um precedente, já se proclamou que a Venezuela não é o último país, pois depois há Cuba, há a Nicarágua, há a Bolívia. E tenho certeza que vocês já notaram que começaram a empreender esforços, por exemplo em fevereiro passado na sede da OEA, empreenderam uma palestra discutindo a legalidade e legitimidade da nova constituição de Cuba, com uma conclusão de que, segundo os experts da OEA, ela não é legítima. A constituição entrou em vigor em 10 de abril. Com base na constituição irão eleger as novas autoridades de Cuba; o presidente, o presidente do conselho de ministros, etc. Porém, se há um ditame já pronunciado de que a constituição não é legítima, as novas autoridades tampouco serão legítimas, estabelece-se um precedente.

Nós estudamos com suma atenção todos os documentos que se aplicam aqui na América Latina. Estudamos com suma atenção a Carta Democrática Interamericana. Um documento excelente, porém, que não tem nada a ver com o que agora está ocorrendo na questão da Venezuela. Vamos ler. Todas as operações já foram aplicadas, e a máxima pena prevista é a remoção de um dado governo de participação nos organismos interamericanos, ponto. Não há nenhuma palavra sobre sanções, não há nenhuma palavra sobre mudança de governo.

Posso dizer uma coisa a mais sobre a Carta Democrática Interamericana. Quando ocorreu, há cinco anos, o golpe de estado na Ucrânia, nós propusemos universalizar a Carta Democrática Interamericana. Há um documento semelhante na União Africana. Então nós as combinaríamos e as transformaríamos em um princípio universal aprovado pela Assembleia Geral da ONU. Eu deixo a oportunidade para vocês adivinharem a reação a nossa proposta por um país que é membro da Carta Democrática Interamericana.

Então surge uma questão: Se tenho apego à democracia, às normas democráticas, tenho que me apegar a essas normas em todas as situações, e não seletivamente. Eu quero deixar algo bem claro, vou relatar um eixo de nossa política em relação a América Latina. Nós, nos nossos pronunciamentos públicos, não vamos nos pronunciar e criticar a posição da América Latina com relação a Venezuela, porque essa é a intenção de outros, a intenção de colocar uma linha divisória entre nós. Sabemos que políticos de um país do Norte estão viajando pela América Latina falando mal da Rússia. Nós não vamos entrar em discussões públicas, ao contrário vamos apresentar todos os pontos de coincidências positivas nossas com os países da América Latina. Essa é nossa postura de princípios, apesar das declarações do Grupo de Lima. Pelo menos por enquanto. Nós nos baseamos no princípio de que, com a América Latina, temos uma agenda positiva, e vamos desenvolvê-la, custe o que custar. Somos a favor da unidade da América Latina com toda sua diversidade, somos a favor do desenvolvimento progressivo e positivo entre a Rússia e a América Latina. É a partir daí que quero passar ao Brasil.

### 3. As relações Brasil-Rússia e os BRICS

**Aleksandr Schetinin:** O Brasil é nosso sócio tradicional, é nosso sócio estratégico. A propósito, o Tratado de Associação Estratégica foi assinado pelo Presidente Cardoso. Apreciamos enormemente essa sua contribuição ao desenvolvimento progressivo de nossa cooperação. Nós temos muito em comum. Nós temos relações diplomáticas que completaram 190 anos ano passado. Elas passaram por diferentes etapas, estivemos juntos na Segunda Guerra Mundial, temos muitas afinidades e coincidências e, no cenário internacional, somos membros do BRICS, do G20. Nós apoiamos a aspiração do Brasil de ser membro de um Conselho de Segurança da ONU reformado. E essa é nossa proposta de princípios. Durante a posse do presidente Bolsonaro em primeiro de janeiro, ele confirmou seu interesse em desenvolver, progressivamente, as relações entre Rússia e Brasil. E nós apoiamos plenamente essa intenção. Daí, falta pôr em andamento os mecanismos já existentes, como Comissão Brasileira-Russa de Alto Nível de Cooperação, encabeçada pelo Primeiro-Ministro Medvedev e o Vice-Presidente Mourão, a Comissão Econômica e Comercial, a Comissão Política. Falta renovar as prioridades, e esse é o tema do diálogo, falta dar o impulso para o desenvolvimento das relações econômico-comerciais.

O Brasil é o nosso sócio principal na América Latina: um terço do nosso comércio com a América Latina é com o Brasil, e estamos prontos para desenvolver o comércio, queremos retomar o tema do desenvolvimento de vínculos econômicos e tecnológicos com base em investimentos recíprocos. Temos uma lista, que queremos apresentar ao novo governo, para

dar-lhes um impulso decisivo. Eu creio que nosso caminho tem de ser no sentido de estabelecer maiores vínculos tecnológicos e de inovações, incluindo em campo, tão sensível para o Brasil, que é o campo agrícola. Sei a importância do setor da pecuária aqui, e direi, que na Rússia está crescendo a produção interna de carne bovina, está crescendo o consumo da carne bovina, e daí cai percentagem de importações, e nesse sentido eu sempre reitero, e posso reiterar nesse auditório: nós invocamos aos agricultores, aos pecuaristas do Brasil, de desenvolver uma cooperação tecnológica. Apreciamos altamente o nível de desenvolvimento tecnológico do setor da pecuária no Brasil. O simples comércio, a simples exportação, entretanto, vai decair. Porém, se pensarmos no futuro, se pensarmos no que vai acontecer no dia seguinte, podemos ter uma base muito sólida, muito forte, por vários anos no futuro, para o desenvolvimento de nossas relações nesse setor tão importante para o nosso comércio bilateral.

E claro, somos sócios no cenário internacional, e aqui quero mencionar o BRICS, uma associação dos chamados “países baleias”, como disse o grande diplomata Hélio Jaguaribe. O Brasil atualmente é presidente *pro tempore*. Há um grande programa de atividades que apoiamos plenamente e seguiremos cumprindo com a agenda e o calendário estabelecido pela presidência *pro tempore* do Brasil. Em julho, vai ocorrer uma reunião de chanceleres, de ministros, de especialistas. E na verdade, o Brasil incluindo na mudança de governo com a reestruturação de seus respectivos organismos de governo, fez um avanço, se comparado a presidência de vários países do BRICS. Por isso, quero felicitar nossos amigos do Brasil.

Ao longo dos últimos anos, mais de dez anos, foi elaborada uma agenda bastante extensa do que é a cooperação em diferentes áreas nos BRICS. Primeiramente, na área econômica-comercial. Foram estabelecidos novos instrumentos de aplicação da política econômica-comercial, como por exemplo, o novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e a cesta de moedas de reserva. Estabeleceu-se diferentes mecanismos de comunicação, incluindo o Fórum das Pessoas de Negócios do BRICS que vai ocorrer aqui em São Paulo. Em novembro, visitaremos diferentes cidades, Brasília para a reunião de cúpula; aqui em São Paulo para pessoas de negócios.

No plano cultural, temos projetos únicos: por exemplo, a Escola de Balé Bolshoi, em Joinville. Posso dizer que agora já não é mais uma surpresa quando o nosso público ao visitar o Teatro Bolshoi, ou o Teatro de Balé de Kazan, veem no elenco nomes brasileiros. Há diferentes planos e programas de cooperação no campo da educação, incluindo o projeto da Universidade do BRICS, há escolas de capoeira, de música, de cinema, de samba na Rússia, temos um programa muito importante (nós a consideramos uma resposta à Escola do Teatro Bolshoi brasileira), que é uma escola de futebol na cidade de Krasnodar.

Finalmente, eu queria dizer que o Brasil está, por sua história, por sua postura geográfica, por sua dimensão econômica, por seu grau de desenvolvimento, e pela qualidade de sua gente, condenado a ser um grande país. Eu quero pedir uma coisa para vocês: não sejam um país regular, vocês são um ponto de referência sempre. Sua postura sempre marca os critérios para que os outros os sigam. Eu quero sempre contar com a liderança do Brasil no âmbito latino-americano, e fora também. É um grande e indiscutível valor. Obrigado!

**Sergio Fausto:** Para finalizar, só me cabe reiterar o agradecimento e dizer que, do meu ponto de vista, esse seminário correspondeu a todas as expectativas. De fato, me impressionaram várias coisas, em primeiro lugar o domínio dos assuntos que estão sob o seu comando no Ministério das Relações Exteriores. O senhor conhece a América Latina, e isso é nítido. Nítido pela maneira pela qual o senhor fala espanhol, nítido pela propriedade com que o senhor aborda os temas. E acho que vou falar com toda franqueza, é muito interessante que nós tenhamos aqui uma conversa que de alguma maneira era pouco, digamos, diplomática, no sentido de que ela foi direto ao ponto, a posição russa ficou claramente estabelecida, e em meu juízo isso é um ganho enorme porque nós saímos daqui com um grau de conhecimento sobre a posição russa muito maior do que entramos. E falo por mim. Isso não significa que estejamos de acordo, falo por mim também, teria várias divergências para apontar aqui. Mas não é disso que se trata, no Brasil e no mundo a gente precisa cultivar os ambientes, onde antes de julgar, primeiro é preciso compreender o ponto de vista alheio. Então, acho que esse espaço serve para isso, e queria pela última vez agradecer ao cônsul Yuri e ao Embaixador Aleksandr por essa oportunidade de escutá-los. Muito obrigado!



---

# Izabella Teixeira: uma vida dedicada à gestão pública e às questões ambientais

Por **Teresa de Almeida Braga Rossi<sup>1</sup>** e **Mônica Sousa Pereira<sup>2</sup>**

*Entrevista realizada na sede do CEBRI, no Rio de Janeiro, em 17 de outubro de 2018, seguindo a metodologia de História Oral, do tipo história de vida.*

*As entrevistadoras são identificadas na mesma como Equipe CEBRI (EC) e Izabella Teixeira pelas iniciais IT.*

**EC – Ministra Izabella Teixeira, fale, por favor, um pouco sobre a senhora onde nasceu e cresceu.**

**IT** – Eu nasci em Brasília. Sou da chamada geração Juscelino Kubitschek. Ou seja, nasci em 1961, sou da primeira geração de Brasília e cresci lá. Tenho, portanto, uma visão de Brasília muito diferente da de muitos brasileiros. A história da minha cidade começa com a minha vida. Os meus pais vieram jovens do Nordeste (Ceará) para Brasília para uma vida nova, numa perspectiva que era um pouco ligada ao sonho que o então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, cultivava na nova geração: que era possível construir um novo país.

**EC – A sua mãe parece ter sido uma figura muito marcante na sua infância. Ela de alguma forma influenciou a sua visão sobre as implicações e significados de ser mulher?**

**IT** – Sim e não e só na minha infância que tenho as referências dela. Minha mãe é uma mulher muito forte. Minha família por parte de pai é uma família de tradição política no Ceará. Por parte de mãe, foi uma família de origem portuguesa e francesa, com ativa participação social e econômica em Fortaleza. O meu bisavô perdeu tudo no jogo e a vida teve de ser reinventada, contava a minha mãe. A minha mãe era a única filha mulher de sete irmãos e, obviamente, foi educada com todos os requisitos da chamada família tradicional cearense e católica. Ela nunca aceitou muito o papel que lhe foi conferido pelos pais e os irmãos. Ao completar os estudos do Clássico, resolveu não ser professora e foi trabalhar na Prefeitura de Fortaleza “para

---

1. Graduada em História pela PUC-Rio e pós-graduada em Museologia pela Universidade de Buenos Aires (UBA). Analista de Projetos no Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI.

2. Graduada em Direito pela FND/UFRRJ e pós-graduada em Políticas Públicas e Justiça de Gênero pelo Centro Latino Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Assistente de Relacionamento Institucional no Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI.

ser dona do seu destino”. Rejeitou um casamento “com um homem ilustre e 20 anos mais velho da dita sociedade cearense”. Sempre contou com o apoio (discreto e reservado) do meu avô. Conheceu o meu pai em um sábado de Carnaval em uma viagem com amigas para o interior. Cinco anos depois, casaram-se e foram embora para Brasília. Lá, reafirmou ao papai que seria independente e foi trabalhar. Não aceitava ser dependente ou “do lar”. Minha mãe e meu pai nunca tiveram conta conjunta, por exemplo. Isso na década de 1960, no século passado: época em que a mulher supostamente ainda tinha uma forte dependência do marido. Minha mãe não, ela tinha completa independência. Era contadora (detestava matemática) e depois se formou em Direito. Na geração das amigas dela, em Brasília, foi a primeira que se graduou em Direito. Todas depois seguiram o mesmo rumo. Ela me educou desde cedo para ser independente, disciplinada e responsável. Falava sempre do meu direito de escolhas, mas também das minhas responsabilidades. Eu lembro que, com 9 anos de idade, eu tinha a chave da minha casa e tinha que pagar as contas da casa no banco. Era muito engraçado quando eu chegava no Banco Real na quadra onde eu morava. A moça do Caixa já sabia o que eu estava fazendo ali. Era uma outra época. Todos se conheciam e se protegiam também. Ela dizia que me educou para ser completamente independente, que eu não sofreria a separação da família, como ela sofreu. Ela foi para um lugar que não tinha estrutura nenhuma e absolutamente acostumada com toda a educação, todos os cuidados, de uma família tipicamente nordestina, protetora e controladora. Então, ela foi muito forte, ela foi uma sobrevivente. Depois ela fez carreira no Serviço Público Federal como advogada, recebendo a maior honra que um funcionário público pode receber: a medalha por 50 anos de serviços prestados ao País e por conduta ética e profissional irreparáveis. Poucos sabem disso. Uma honra que é conferida pelo Presidente da República, em Decreto Presidencial, e com a edição pela Casa da Moeda de uma medalha em ouro. A cerimônia no Ministério Público do Distrito Federal foi lindíssima. Guardo a medalha comigo, depois do seu falecimento. É uma mulher que conseguiu construir a vida dela a partir dos seus próprios esforços e das suas próprias convicções e valores que a família compartilhou.

**EC – Ela realmente parece ser muito forte.**

IT – Sim, acho que minha mãe é uma mulher muito forte por isso. Ela não só tem uma história de vida muito dela, mas ela ensinou a mim e a meu irmão que a gente não dependesse de ninguém, que a gente dependia só da gente. Ela diz que exagerou em relação a mim, que eu fui além das recomendações familiares. É uma família pequena, mas muito unida e muito regulada em valores que a educação dos dois determinou. Outra coisa que era muito preciosa, era a educação. Meus pais fizeram tudo para dar a melhor educação possível. Isso era um valor dentro de casa, absoluto. Não só não se admitia reprovação, mas também você tinha que estudar nos melhores colégios. Sempre fui “CDF”, então eu tinha bolsa etc. Eu jogava tênis, mas eu tinha, por exemplo, que fazer escolhas na vida: ou ia jogar tênis nos Estados Unidos – e eu jogava muito bem tênis – ou fazia faculdade. Fácil saber qual foi a decisão da família!

**EC – Quando você entrou na universidade?**

IT – Entrei na universidade com dezesseis para dezessete anos. Quando eu fiz dezoito anos, meu pai e minha mãe me deram de presente um carro zero. Foi o único carro que eu ganhei

na minha vida. De lá para cá, meu pai falava: “O que eu posso fazer é pagar (o carro) e você me pagar”. E eu fiz isso com algumas trocas até eu ter total independência. Então, quando eu trocava de carro, ao invés de financiar num banco, eu financiava com meu pai. Eu me lembro do meu primeiro salário, quando comecei a trabalhar, metade do salário ia para a prestação do meu carro novo. Eu adorava jazz, tinha que comprar discos de jazz, então, eu dava aulas na universidade, fazia monitoria, para poder bancar os meus *hobbies*, já que a minha mesada bancava o meu lanche e parte da gasolina do carro. Então, tive que aprender desde cedo o que a mamãe falava quase como um “mantra”: “Quer, conquiste. Agora, saiba que, quando você quiser uma coisa, está perdendo duas ou três. Na vida, você não tem tudo”.

### **EC – De onde vem o seu interesse pelo meio ambiente?**

**IT** – Na realidade, eu queria ser médica. Eu fiz o vestibular, pela primeira vez, com quinze anos. Eram 35 vagas e eu fiquei em 36º lugar. Fiquei chateada, porque não deu certo. Isso foi no meio do ano, em uma época em que a UnB tinha vestibular de meio de ano, mas aí, quando chegou janeiro, eu passei para Biologia. Eu já não queria Medicina. Eu sempre fui fascinada por Ciência, sempre quis ser pesquisadora. Tanto é que, na minha infância, eu tinha dois ídolos de HQ: a Bolota e o Professor Pardal. (Não tinha ainda a Turma da Mônica). Eu lembro que, quando eu tinha onze ou doze anos ganhei um microscópio de presente. Meu pai trouxe de uma de suas viagens a trabalho. Eu ganhava livros da minha mãe. Sempre gostei daquela coisa de dicionários e enciclopédias, adorava o *Larousse*, a *Enciclopédia Britânica* etc. Eu sempre tive curiosidade e, portanto, a questão da Ciência foi muito forte. Então, fazer Biologia foi uma tentativa de compreender mais a lógica da vida. Depois eu fui para a área da Filosofia da Ciência, que foi uma coisa muito importante na minha vida, e ainda é. Eu sempre fui uma pessoa que questionou muito essa coisa de natureza e religião. Então, um pouco da minha inquietação também está ali. Acho que fiz uma escolha de ser uma pesquisadora, uma cientista, em primeiro momento, e fui fazer Biologia para isso. Fui fazer pesquisa na área de caramujo e esquistossomose - *Biomphalaria tenagophila* - e a transmissão da esquistossomose no Brasil. Minha universidade tinha uma grande capacidade instalada, eu fiz Biologia Animal e depois eu fui para a parte de Biologia Molecular. Eu tinha a convicção de que você tinha que usar a Ciência para a solução dos problemas sociais do país. Particularmente, eu tinha muita dificuldade com as questões relacionadas às doenças que podem ser evitadas, exatamente porque você não dá educação, não dá instrução, não trata água, não tem habitação digna, etc. Eu, com 17 anos, fui participar do Projeto Rondon. Fui lá para a Amazônia, para trabalhar com as comunidades locais. Isso tudo fruto de ter entrado muito cedo na Universidade de Brasília.

### **EC – Como era a UnB quando você estava fazendo a graduação em Biologia?**

**IT** – A Universidade de Brasília é uma universidade absolutamente especial. Ela tem três coisas muito interessantes que sempre me fascinaram. Primeiro, é o fato de que ela vem de uma proposta de um novo Brasil. Ela foi criada em um momento de revolução da educação no mundo e da própria criação de Brasília. Então, o campus universitário é todo integrado. É uma universidade com uma grande produção científica e com grande capacidade instalada. Segundo, é uma universidade que tem me fascinado pela sua concepção arquitetônica, que dialoga muito

com o Brasil moderno. Sempre fui apaixonada por estética, arquitetura e o uso dos espaços. Os espaços são todos abertos, tudo é posto para você circular, o que criava um ambiente universitário muito favorável. As pessoas das áreas de Humanas e de Exatas se misturavam. Embora a gente estivesse em aulas separadas, todos se encontravam no hall. Terceiro, Brasília é uma cidade muito politizada. Então, você tinha uma excelência na questão de política, com cursos como Ciência Política e Relações Internacionais na UnB. Em 1977, a UnB foi fechada por conta da ditadura, várias pessoas foram presas, desapareceram, etc. Quando eu comecei os estudos, em 1979, a universidade estava vivendo um período de negociação da transição democrática brasileira, então estava em ebulição. Tinha um movimento estudantil muito vivo, ainda muito ressentido do que tinha acontecido em 1977. A política era uma coisa muito viva. Teve a fundação do PT e eu me lembro do primeiro discurso do Lula em Brasília, com a Universidade tomada de pessoas. Eu me lembro de estar em cima de uma árvore para assistir. Todo mundo era muito politizado. O reitor da Universidade era um militar reformado, José Carlos de Almeida Azevedo, não muito admirado pelos estudantes. Foi um homem muito duro, muito criticado, porque era um cara da ditadura, mas, por outro lado, no meu tempo universitário (em parte da sua gestão), tive a oportunidade de participar de modalidades de educação inovadoras à época. Lembro-me dos cursos de extensão (abertos também para os estudantes de graduação) com pensadores e intelectuais do Brasil e do mundo. Eu fiz curso de extensão com John Kenneth Galbraith, René Dubos, Gilberto Freyre etc. Tinha várias personalidades brasileiras e estrangeiras que vinham dar esse curso de extensão na UnB e eu tive a chance de ser exposta, aos 17, 18, 19 anos, ao que estava emergindo no mundo: as novas teorias, as novas formulações em termos de humanidade. Essa foi uma coisa que a Universidade de Brasília me passou. Seguindo a tradição de Darcy Ribeiro, ela sempre foi um palco para tratar das liberdades. Eu tenho muito orgulho de ter estudado em uma escola da qual Darcy Ribeiro foi um dos mentores. Isso influenciou demais na minha época: a postura dos professores, a liberdade de temas, a liberdade acadêmica que nós tínhamos. E a permanente provocação de aprender a pensar e a analisar os fatos. Não aceitar nada sem questionar sempre. Juntou a fome com a vontade de comer, como dizia a mamãe. Enfim, foi um momento interessante de uma geração que não era a de 1968, mas era a geração de 1978, de dez anos depois, que entrou exatamente na transição para o fim da ditadura do Brasil. A minha geração herdou esse legado da geração de 1968, mas ela também atuou na chamada abertura do país, na Nova República. E isso foi muito vivo na Universidade de Brasília. Eu fui do Centro Acadêmico, a gente tinha as disputas políticas, as histórias de se envolver mais ou menos, mas era impossível não tratar de política. Nessa época, eu acho que tinha que ser muito alienado na universidade para não saber, pelo menos, o que estava acontecendo. Todos os Departamentos da UnB tinham isso muito vivo, no sentido de que você tinha que contribuir para ter a democracia no Brasil.

**EC – Fale, por favor, um pouco sobre o início de sua carreira: seus primeiros trabalhos e sua entrada no IBAMA.**

**IT** – Eu não entrei no IBAMA, na realidade. O meu início profissional foi na Universidade de Brasília. Eu tinha convicção que eu ia ser cientista, então comecei a trabalhar com monitorias em laboratórios, com Bolsa de Iniciação Científica, pelo CNPq, fazendo pesquisa com malacologia, que é o ramo dos moluscos. Também estudava mamíferos de grande porte, como as onças.

Então, eu tinha forte convicção de que seria pesquisadora. Contudo, segundo um dos meus orientadores, eu sempre fui muito inquieta politicamente. Eu questionava, o tempo inteiro, as estruturas de tudo. Aí tinha uma discussão de eu ir fazer mestrado possivelmente em Paris, no Instituto Pasteur, de Biologia Molecular. Minha família não entendia muito bem o que era ser bióloga e minha mãe achava um desperdício que eu fosse bióloga. Ela achava que valia investir na universidade. Meu pai olhava e dizia: “Bom, você tem que ter um jeito de viver”. Ela sempre me achava muito inteligente e insistia muito para que eu fosse advogada. Eu detesto Direito. Sou uma exceção na família de advogados. No entanto, segundo ela, eu seria uma excepcional criminalista. É verdade. Eu sou ótima em desvendar enredos e tramas, mas nunca tive talento para ser advogada. Tenho certa aversão a isso. Efetivamente, eu acabei indo para a questão da pesquisa. Meu melhor amigo era Marcantônio Vilaça, filho do Dr. Marcos Vilaça e de Dona Maria do Carmo. Um dia, estávamos conversando na casa do Dr. Marcos sobre o que íamos fazer após o término da graduação. Eu tinha feito duas graduações e ninguém se convencia que eu ia ser uma cientista. Era muito engraçado. Aí apareceu Dr. Marcos e perguntou se eu não queria conversar com Dr. Paulo Nogueira Neto, que era o Secretário Especial de Meio Ambiente. Em 1973, a SEMA foi criada pelo Governo Federal, o primeiro órgão de meio ambiente do Brasil, logo após a Conferência de 1972. Foi instituída em plena ditadura militar. Quem propôs a sua criação foi o Dr. Henrique Brandão Cavalcanti, então Secretário-Geral do Ministério do Interior, após a sua participação na Conferência de Estocolmo, e convidou Dr. Paulo Nogueira Neto, brilhante biólogo e professor titular da USP, para ser o Primeiro Secretário. O Dr. Paulo é o homem que estruturou, junto ao Dr. Henrique Brandão, a concepção da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, a Lei N<sup>o</sup> 6.938, de 1981. Dr. Marcos perguntou se eu não queria ir lá conversar, saber o que eu poderia fazer. Dr. Paulo me atendeu. Me lembro claramente, era por volta de 19h da noite, eu fui lá não sabendo muito bem o que era para falar. Quando eu entrei, ele disse: “Ah, mas eu não tenho emprego aqui”. Naquela época, não tinha concurso, não tinha nada ainda. Nem a própria SEMA tinha estrutura. Quando eu estava saindo da sala, a chefe de gabinete dele entrou, dona Zélia Campos e falou: “Mas, Dr. Paulo...”. Ela olhou meu currículo e tinha lá que eu sabia fazer projetos e sabia escrever em inglês. E ela falou: “Não, é que tem uma vaga aqui. Estamos precisando de uma pessoa para escrever projetos com o senhor. Tem uma vaga de bolsista do Projeto Rondon”. Isso era trabalhar oito horas por dia e ganhar metade do que eu ganhava na UnB, onde eu trabalhava quatro horas por dia fazendo pesquisa, que eu gostava. Quando eu cheguei em casa, eu me lembro claramente. Eu entrei pela garagem e minha mãe estava no jardim. Ela saiu e nós nos sentamos à mesa para lanchar. Minha mãe, com seu pragmatismo, virou e falou assim: “Mas eu acho que você tem que assumir isso. Você não tem nada certo.” Eu tinha um ano de formada e estava como bolsista dentro da universidade. Eu ainda ia aplicar para o exterior, as cartas estavam circulando. Ela virou e falou assim: “Eu não estou entendendo. Você tem uma chance de trabalhar com uma pessoa que é uma referência, ele é professor titular da USP, é biólogo. O Brasil acabou de aprovar uma Lei, está todo mundo falando de meio ambiente. Você tem a chance de trabalhar com uma pessoa que é uma referência nisso. Você tem casa, é solteira, qualquer coisa nós bancamos para você a diferença.” Eu berrava de raiva, porque ia ganhar menos. E ela falou: “Eu não estou entendendo, qualquer coisa a gente paga a diferença para você.” Aí eu me lembro que eu liguei para dona Zélia e pedi para voltar lá. Ela me atendeu imediatamente, me explicou tudo e eu fui, “contratada” como bolsista do Projeto Rondon. Era um projeto que foi criado pelo próprio Marechal Rondon. Levava-se

universitários para o interior, para áreas remotas do país, para dar assistência às pessoas. O Projeto Rondon criava as estruturas de bolsas dos órgãos federais, para ter mão de obra para as pessoas trabalharem em políticas públicas, etc. Era assim. Você ganhava meio salário mínimo, como se fosse hoje. Trabalhava oito horas, era uma bolsa, como se fosse um estágio. Eu tinha duas graduações e ia para o mestrado. Então, para mim foi um horror. Olhava para aquilo e falava: “O que eu estou fazendo aqui?”.

### **EC – Quando exatamente foi isso?**

**IT** – Era agosto de 1984 e eu comecei a trabalhar como bolsista, diretamente ligada ao Dr. Paulo. Eu me lembro que eu ficava com uma máquina de escrever e, às vezes, ia à casa dele no fim de semana para desenhar os projetos, as construções ecológicas, os parques, no Brasil, e, para captar dinheiro, para pegar dinheiro internacional e para ajudar a estruturar isso no Brasil. Então, comecei minha carreira trabalhando na antessala. Não tinha onde sentar, então, eles arrumaram uma mesa para mim na sala das secretárias. E, aí, todo mundo achava que eu era a terceira secretária. E eu lá, sentadinha, escrevendo os projetos. Chegou o final do ano, era o recesso de Natal e Dona Zélia me ligou, em casa, pedindo que eu fosse à SEMA, que Dr. Paulo tinha deixado um presente de Natal para mim. Cheguei lá e tinha um cartão dele, de Feliz Natal, me agradecendo, e um relógio Swatch, vermelhinho, de presente, que ele tinha trazido da Suíça e que tinha acabado de ser lançado. E tinha uma carta na qual ele me convidava para fazer parte da equipe da SEMA, ele iria me contratar a partir de 1º de janeiro. Eu pensei: “Contratada?”. Aí eu pirei. “Não quero ficar aqui, era só um estágio”. Eu voltei para casa, mostrei para minha mãe e ela falou: “Eu acho que você tem que aceitar. Isso é um absurdo, é um emprego. Ninguém joga emprego para o alto. Você testa, se você não ficar feliz em um ou dois anos, Izabella, você pede demissão e faz o que você quiser. Mas eu acho que você não pode jogar fora, ainda mais em um momento em que o país vai começar a Nova República”. Era exatamente o final da ditadura e o início da Nova República. O Brasil estava explodindo com sonhos de construir uma nova sociedade. O meu contrato era a partir de 1º de janeiro e estava assinado pelo Dr. Paulo. Eu só tinha que assinar o contrato. Só que eu tinha feito um concurso para o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal), e tinha passado. Na hora, mamãe falou: “Olha, eu acho que você deve ir para a SEMA, que é novo, paga mais.” Aí eu assinei o contrato com a SEMA. Fui ao IBDF e pedi demissão, não tomei posse. O IBDF tinha concurso e a SEMA não tinha nem vaga especial, não tinha vaga de funcionários. A tabela de funcionários na SEMA era a tabela do Ministério do Interior. Então, entrei como Pesquisadora de Ciências Exatas e da Natureza. O título, na carteira de trabalho, é esse: pesquisadora. Eu ria, porque eu queria ser pesquisadora, e virei pesquisadora do setor público.

### **EC – Começou então sua carreira no setor público?**

**IT** – Sim. Em 1985, eu ocupei o meu primeiro cargo, fui contratada pela SEMA e, nesse mesmo ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, o primeiro Ministério do Ambiente do Brasil. O Ministro era Fábio Peixoto. Eu estava começando a carreira no quadro formal e eles pediram uma pessoa na SEMA que pudesse ser muito organizada, pudesse trabalhar, ajudar na estruturação do Ministério, e eu fui indicada pelo Dr. Paulo. Por

isso, eu ganhei meu primeiro cargo de confiança, no gabinete do Ministro. Comecei ali minha carreira, que vivi toda no Ministério do Meio Ambiente. Fiz toda a carreira na hierarquia federal. Não só na minha carreira como analista ambiental – eu fiz o mestrado e o doutorado, tudo na estrutura federal –, mas nos DAS (1, 2, 3, 4, 5 e 6) e na natureza especial, que é o cargo de Secretária-Executiva e Ministra. Eu fui os dois. Então, eu fiz a carreira toda na hierarquia, começando com o que Dona Margarida, minha mãe, falou: “Experimenta para você ver se vai gostar ou não. Se você não gostar, você pede demissão e vai embora”. No fundo, ela tinha razão. Eu tinha muito mais de gestora pública e de política – no sentido de entender políticas públicas, Ciência Política – do que de pesquisadora. Quando eu fui assumir como Secretária-Executiva, ela virou-se para mim e pediu desculpas, porque ela jamais imaginou que a Biologia fosse me levar onde me levou. Então, o sumário é esse. E o IBAMA, na realidade, vem da junção da SEMA. Em 1989, no final do governo Sarney, se extinguiu a SEMA, o IBDF, SUDEPE, etc., juntou-se tudo e criou-se o IBAMA.

**EC – A senhora foi Subsecretária da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio de Janeiro de 2007 a 2008, no início da gestão Sérgio Cabral. Poderia falar um pouco mais sobre os desafios ambientais específicos ao Estado fluminense?**

IT – Meu primeiro cargo no Rio foi em 1995, no governo Marcello Alencar. Na verdade, em 1994 eu fui fazer o mestrado na COPPE e me mudei para o Rio de Janeiro. Em 1995, começou o governo de Marcello Alencar no Rio (e o de Fernando Henrique em Brasília) e quem veio a ser o Secretário de Meio Ambiente no Estado, o Embaixador Flávio Perri, que tinha sido Secretário Especial da Presidência da República de Meio Ambiente, equivalente a Ministro de Meio Ambiente, no governo Collor. Ele presidiu o IBAMA e tinha sido meu chefe em Brasília. Eu estava fazendo meu mestrado na COPPE e o marido de uma colega tinha sido chamado para estruturar a Secretaria de Meio Ambiente do RJ. Eles estavam precisando de uma pessoa para organizar a Secretaria na parte de projetos, e essa minha colega, me perguntou se eu não queria ir. Como já tinha terminado todos os créditos do mestrado, faltava só escrever a dissertação, fui para a entrevista. O Perri me viu e disse: “É você?”. Eu disse: “Sou eu”. Ele falou: “Vem para cá agora”. Eu comecei a trabalhar com ele, assumi a coordenação dos projetos internacionais na SEMA e depois do Programa de Despoluição da Baía da Guanabara, a parte na área ambiental do PDBG, e depois fui ser Chefe de Gabinete dele. E quando ele foi embora do governo, eu continuei com o Vice-governador, coordenando a parte ambiental do PDBG. A gente conseguiu que as 55 empresas mais poluidoras – seis fecharam – tivessem 100% do controle da carga industrial e, portanto, da despoluição. A Baía tornou-se suja por conta da carga orgânica vindo do esgoto e não por conta da poluição industrial. Foi um trabalho bem feito e eu pude conhecer melhor a estrutura do Rio. Aí eu fui embora para Brasília, quando do segundo governo do Presidente Fernando Henrique. Fui convidada pelo novo Secretário de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, que era o Eduardo Novaes, para ir para Brasília, para o Ministério do Meio Ambiente, na gestão do Ministro Sarney Filho. O Eduardo pediu que eu fosse com ele e eu tomei a decisão tomando uísque no Mistura Fina, eu lembro claramente. Cheguei em casa - eu era casada - e falei que estava indo embora para Brasília. Foi um susto. “Como é que é?”. Eu falei: “Pois é, estou indo embora para Brasília, vou ficar vindo para cá de ponte aérea”. E fiquei durante três anos assim, em Brasília. A segunda experiência no Rio é quando eu termino



meu PhD, já no Governo Sérgio Cabral. Eu não queria nenhuma experiência mais no Rio de Janeiro, já tinha me dado a cota. E eu estava na COPPE-UFRJ, trabalhando em projetos de pesquisa com meu orientador de doutorado, Prof. Emilio La Rovere, e lembro que o Carlos Minc ligou para ele. O Minc estava cotado para ser o Secretário Estadual de Meio Ambiente do Sérgio Cabral e ele estava desesperado, montando a equipe, e queria um profissional que pudesse coordenar a parte institucional. Eu tinha voltado do exterior, estava prestes a defender a tese e o Minc pediu para falar comigo. Eu não queria, mas marquei de encontrá-lo na casa dele. Eu já sabia que eu ia pedir e ele não ia aceitar, então, pedi para ser a segunda dele. Ele topou na hora e, com isso, eu voltei a trabalhar no governo. Eu era meio a Secretária-Geral, Secretária-Executiva, de toda a estrutura. O Minc cuidava de toda a parte política e eu cuidava de toda a administração e orientação técnica de todas as áreas. Foi uma época muito interessante de Rio, que era uma época do Sérgio Cabral trazendo o novo para o Rio de Janeiro. Foi a retomada da área ambiental, uma época muita divertida, inclusive. Foi um momento muito interessante, uma outra onda de Brasil e do Rio de Janeiro, onde todos nós estávamos acreditando que seria possível avançar e transformar. Em 2008, a Ministra Marina Silva pediu demissão do MMA. Aí o Lula queria pôr o Minc como Ministro. E o Sérgio Cabral telefonou me convidando para ser a Secretária Estadual dele. O Minc estava em Paris quando a Marina saiu. E aí, Lula falou com o Minc, o Minc pediu uma semana, porque tinha saído de férias. Em uma semana ele voltou, foi à Brasília, aceitou o convite e me anunciou como Secretária Executiva, porque ele disse que ele não iria a Brasília sem mim. Eu era a única pessoa da equipe dele que conhecia a estrutura do Ministério e a máquina federal. Ninguém mais conhecia. Aí eu fui para Brasília, muito a contragosto e virei Secretária-Executiva do MMA. Voltei para minha “casa” no segundo cargo mais importante da estrutura do Ministério. Dois anos depois, fui convidada para ser Ministra de Estado. Fiquei no cargo por seis anos. Voltei à Brasília pela teimosia do Minc, e lá fiquei pela teimosia dos presidentes Lula e da Dilma. Eu queria ir embora em 2010, em 2014, mas eu permaneci, sem ser filiada ao partido, sem ter nenhuma ligação político-partidária com o PT, sem nada. Tanto é que eu tomei posse três vezes como Ministra. Minha família já não ia mais, ninguém aguentava mais. Foi uma experiência sensacional para uma analista ambiental de carreira do MMA.

#### **EC – O Rio tem um papel importante em sua carreira, então?**

**IT** – Sim, de certa forma, as experiências profissionais e acadêmica no Rio de Janeiro me prepararam para assumir os cargos de Secretária-Executiva e, posteriormente, de Ministra. Se eu não tivesse feito esse atalho, essa vinda para o Rio, continuaria lá como funcionária de carreira, mas nunca tendo galgado todos os degraus da minha carreira. Na realidade, acho que esse atalho que eu fiz de ir para o Rio de Janeiro me devolveu para Brasília em um patamar maior. Com muita orgulho, sou a primeira analista ambiental, primeira bióloga, Ministra de Estado de Meio Ambiente. Eu tenho muita honra de ter sido Ministra do meu país. Agora, foi um atalho pelo Rio. Quer dizer, a experiência profissional no Rio foi determinante para melhor entender os desafios que a gestão ambiental pública encerra no Brasil. Foi possível apreender a lidar com as perspectivas políticas locais, entender melhor as dimensões nacional, subnacional e local na gestão do meio ambiente no Brasil. Essa experiência que eu tive no Rio de Janeiro, essa relação com prefeituras, o que é a Assembleia Legislativa, como é que você lida com o poder político



local, foi uma coisa que depois eu usei muito bem, obtive como reflexão de vivência, quando eu tive que exercer o cargo de Ministra, lidando com o Congresso Nacional, com os arranjos subnacionais, com os interesses dos 5.600 municípios do Brasil. Jamais pensaria, na minha vida, que seria Ministra de Estado de Meio Ambiente, tampouco que a minha experiência no Rio de Janeiro (que foram duas) me levassem a compreensão da relação política com governadores. Eu aprendi a relação política com governadores com o governador Marcello Alencar e com o governador Sérgio Cabral. Quando eu estava no Ministério, negociando com governadores, eu tinha a experiência muito viva do que eu tinha exercido no Rio de Janeiro. Foi excepcional, porque você aprende a ter linguagens mais específicas, próprias para lidar com as “chamadas demandas políticas”, todas legítimas numa democracia. Às vezes, as pessoas acham que, só por estar em Brasília você é capaz de resolver tudo. Não é. Você precisa entender como os vários “Brasis” dialogam com Brasília, e como Brasília vai dialogar com esses vários “Brasis”. Então, essa experiência com o Rio de Janeiro foi excepcional, independentemente das desilusões que todos nós tivemos depois.

**EC – A assinatura do Acordo de Paris foi uma das maiores vitórias da sua gestão como Ministra do Meio Ambiente. Conte-nos um pouco mais sobre a articulação internacional que possibilitou o acordo.**

IT – Bom, para falar sobre o Acordo de Paris, é preciso compreender uma coisa da qual eu tenho muito orgulho: o papel do Brasil na discussão sobre Mudança do Clima e na discussão dos *global issues*, na qual a questão ambiental vem exercendo, nos últimos trinta anos, um protagonismo fundamental. A gente não pode perder de vista duas coisas que são importantes e peculiares nessa discussão. Primeiro, é que quando você está falando de sistemas multilaterais, de discussão da sustentabilidade, clima e biodiversidade, você está herdando algo que vem da década de 1990, ou seja, daquela geração, que em 1968, sonhou com um mundo melhor e mais justo. A sustentabilidade é o primeiro dos temas dessas grandes conferências dos anos 1990. A Declaração do Rio de Janeiro representa esse momento. Uma Conferência de Cúpula estratégica e fundamental para a formulação de novos conceitos, que busca olhar o meio ambiente como um ativo de desenvolvimento global, e que tem o Rio de Janeiro como cidade-sede. Logo depois, aconteceu a Conferência do Cairo sobre populações, a Conferência de Pequim sobre gênero, depois conferências sobre direitos humanos, habitat e cidades. Ou seja, faz parte de um conjunto de um legado de uma geração de como nós iríamos viver no Século XXI, buscando bem-estar e um desenvolvimento mais justo. Dois fatos mudam o mundo e o multilateralismo em 2001: 11 de setembro e a entrada da China na OMC. Os dias de hoje ilustram bem isso, na chamada transição da ordem global. O envolvimento do Brasil no Acordo de Paris começou, na realidade, pela excelência da nossa ciência e da diplomacia brasileira. Desde as negociações da Convenção do Clima, na Rio-92, o Brasil exerce protagonismo nessa agenda. Na política nacional, a decisão de enfrentamento, a partir de 2004, do desmatamento ilegal na Amazônia (saímos de 27.000 km<sup>2</sup>/ano para cerca de 4.700 km<sup>2</sup> em 2012, resultou na maior contribuição (voluntária) de redução de emissões de CO<sub>2</sub> no mundo, e a afirmação de uma Política Nacional de Mudança do Clima, em 2009, dentre outras medidas, nos credenciaram ao protagonismo político nessa agenda global. Enfim, ao falar de Paris, a gente tem que falar um pouco desse compromisso e dessa capacidade excepcional da diplomacia brasileira, e é excepcional mesmo. Temos uma

diplomacia de primeira linha, que desenvolveu o que eu chamo de diplomacia de carbono, uma das referências no mundo. O Brasil construiu, então, esse legado da sustentabilidade nas chamadas Conferências Globais - Rio-92 e Rio + 20 - na Agenda 2030, e no engajamento do que seria a Conferência de Paris. Não se pode esquecer que o Brasil teve um papel importante na construção e na ideia do chamado Protocolo de Kyoto, que foi a primeira estratégia de implementação da Convenção de Clima. Houve uma liderança importante da ciência brasileira, e de importantes formuladores de políticas públicas no Brasil, em relação a mudança do clima. São brasileiros que construíram, que fizeram o primeiro arranjo de implementação da Convenção de Clima no mundo, que foi o Protocolo de Kyoto. Então, assumir Paris, fazer Paris, tem a ver, primeiro, com você ter essa consciência, com esse entendimento que você é mais uma peça que está indo para um novo capítulo da história do clima e que o Brasil tem protagonismo nessa história. E a gente não pode esquecer que, nesse período da construção de Paris, nós temos as maiores reduções de emissões do mundo, em função da luta contra o desmatamento na Amazônia. Isso é uma coisa curiosa. Você não tinha obrigação formal de fazer isso no contexto da Convenção do Clima, e o Brasil dá a maior contribuição voluntária de redução, a maior contribuição feita nos últimos 15 anos, para redução de 29.000 km<sup>2</sup> para, na minha época, o que chegou a cerca de 4.700 km<sup>2</sup>. A menor taxa de desmatamento aconteceu na minha gestão. Aliás, na minha gestão tivemos as cinco menores taxas de desmatamento da história da Amazônia.

#### **EC – E como foi a articulação para a operacionalização do Acordo?**

**IT** – Em 2011, em plena conferência de Durban, a gente percebeu que se tinha a oportunidade de tomar uma posição que poderia mudar a narrativa política global sobre clima. Eu iria ler o discurso oficial do Brasil. Eu me lembro que a gente terminou a reunião com o BASIC (grupo Brasil, África do Sul, Índia e China) e fomos para uma reunião bilateral com a China. Em seguida, eu iria para a Plenária da Conferência. Eu, o Embaixador Luiz A. Figueiredo e o Embaixador André Corrêa do Lago saímos da reunião bilateral, sentamos num banco em um jardim e fomos comer um sanduíche. Ali, na conversa informal, fui informada que, diplomaticamente, haveria espaço político para o Brasil oferecer um novo caminho nas negociações. Tinha de consultar a Presidente Dilma. Liguei, mas por conta do fuso horário não consegui falar com ela. Então, assumimos o risco. Lembro-me da gente alterando o discurso no último parágrafo e o André treinando a minha entonação e *body language*. Ali, o Brasil afirmou que topava novo acordo global onde todos os países teriam compromissos de mitigação de gases de efeito estufa (não mais somente os países desenvolvidos), desde que a UNFCCC, ou seja, o regime climático, fosse preservado. Eu fiz esse discurso e ele mudou os rumos da negociação do clima: começou a haver uma nova trajetória, dando continuidade a Bali, superando o fracasso de Copenhague, para se construir um acordo que chegou a Paris. Entendemos que aquele era o momento certo para tomar essa posição. O Brasil estava ali, com a autoridade do Brasil e como liderança das economias emergentes. Na negociação do Acordo de Paris, havia uma responsabilidade enorme de construir algo que mantivesse o protagonismo do Brasil, considerando a coerência econômica, a coerência social, e os espaços do Brasil na cooperação internacional. Eu não estava ali sozinha, representando a Presidente da República; estava representando um time, um conjunto, e a sociedade, que tinha convicção que o Brasil poderia ir por outro caminho. Daí a história de Paris. Eu conversei com todo mundo. Por exemplo, técnicos da área científica e econômica. O Acordo

foi construído realmente com a estrutura política *top down*, mas com os insumos técnicos *bottom up*. Além disso, os ministérios envolvidos com suas políticas setoriais, também foram responsáveis por esse cenário. Nós juntamos as pessoas, e começamos a construir ali essa agenda de mudança do clima no Brasil, que vai muito além do movimento ambientalista e muito além da ciência. Buscou-se ampliar o protagonismo político do Brasil, mas ampliando de maneira absolutamente convergente e coerente com a nossa trajetória de política externa e de desenvolvimento sustentável. Essa trajetória é respeitada por todos no mundo e meio ambiente é uma expressão de *soft power* de política externa brasileira. Nós concebemos a estratégia, e a Presidente Dilma topou e concordou, em fazer os acordos bilaterais com a China, com os Estados Unidos, com o Presidente Obama, e com a Chanceler Merkel, com a Alemanha. Ou seja, nós fizemos uma estratégia do bilateral para fortalecer o multilateral. Eu me lembro do Laurent Fabius (Presidente da COP 21 de Paris) em visita ao Brasil, para convidar o País a integrar o time de facilitadores do Acordo de Paris, falar para a Presidente que o que tinha sido assinado entre Brasil e Alemanha era a base do que se desejava ter em Paris. Os EUA, a Europa, a China, a Índia, além de nós, trabalharam muito para se ter o Acordo. Arranjos geopolíticos importantes foram colocados em prática. Sabíamos que tínhamos que ter o Acordo de qualquer jeito em 2015. Então, isso tudo faz parte desse pacote do qual eu tenho orgulho. Muito trabalho, mas, certamente, um trabalho que vai muito além da visão tradicional na área ambiental cuidando das coisas. Foi uma visão de Estado e uma visão de poder trazer para a centralidade do debate questões de natureza econômica, os *players* e as questões de natureza social. E aí eu devo muito também ao engajamento dos ministros da Fazenda e Agricultura, além da EPE e do MCTI e suas equipes técnicas.

**EC – Uma das coisas mais difíceis na política, e do convívio em sociedade de maneira geral, é a construção de consenso. Em vários momentos da sua carreira, como na elaboração do novo código florestal, a senhora teve que negociar com pessoas que representavam opiniões e valores muito diferentes dos seus. A senhora tirou alguma lição deste exercício que valha a pena compartilhar?**

IT – Acho que tem vários aprendizados. Primeiro, o consenso é o caminho para avançarmos na política, tanto aqui quanto na esfera internacional. A essência do multilateralismo é a construção de consensos, com base no diálogo e na diversidade de posições de países. No exercício nacional democrático, a busca pelo consenso do diálogo político é exercício diário. Polarizações levam à divisão e ao empobrecimento do debate político. Não deve durar ou permanecer. Não se sustenta, na perspectiva da democracia. A sociedade busca soluções para os seus problemas e espera isso de seus governantes e dos gestores públicos. É preciso ter domínio dos seus interesses e compromissos e a capacidade de construir convergências, caminhos para a implementação de ações. E, para construir consenso, você tem que saber que as suas teses não serão 100% adotadas ou aceitas, nem tampouco as dos demais negociadores. A convergência usualmente vem definida em uma terceira posição, onde a maioria se ver refletida (não necessariamente completamente atendida) e cujos resultados devem ser transparentes e acessíveis ao controle social. As negociações do Acordo de Paris e do Novo Código Florestal são bons exemplos da complexidade de se construir convergências. No Novo Código Florestal, a negociação tem origem em conflitos em torno do cumprimento da lei (MP reeditada mais de 60 vezes desde 2001) e das suas implicações ou impactos no setor agrícola brasileiro. Foi um processo longo, polarizado, e que esteve muito

próximo de acordos, sob a liderança do Poder Executivo, por duas ou três vezes. Com a não obtenção do consenso entre as partes, a reforma do Código Florestal passou a ser objeto de solução pelo Congresso Nacional. Quando você transfere para o Congresso, você vai para um outro poder da República, que tem outra dinâmica. Ele conversa com o Executivo, mas também conversa com suas bases. Ele conversa com a diversidade política e de interesses do país sobre o tema. E foi um exercício muito interessante do ponto de vista político, porque eu não pude ficar na trincheira, confortável, indicando o que muda e o que não muda no mundo. O primeiro relatório que foi apresentado tirava da área ambiental várias coisas. Foi um duro caminho de negociação entre os segmentos ambiental, tecnológico, social e econômico, que guardam as relações entre a proteção ambiental e a produção de alimentos. Tivemos que construir premissas políticas como o fim do desmatamento ilegal e novos caminhos para a Proteção & Produção. Buscaram-se novas bases de diálogo para dotar o processo de credibilidade à interlocução política com as áreas ambiental e agrícola, que tinha sido aniquilada em função da polarização resultante do diálogo no âmbito do Executivo. Obviamente, o resultado não é o Código dos meus sonhos, mas foi o Código da convergência e do consenso. E, por isso, mesmo hoje, após a decisão do STF, os diferentes segmentos da sociedade defendem a urgente implementação do Novo Código Florestal. É preciso fazer e não apoiar só no discurso político.

**EC – A senhora gosta de afirmar que “a sustentabilidade é a nova expressão do humanismo no século XXI”. O que quer dizer com isso?**

IT – Eu tenho uma firme convicção que nós temos que buscar, de fato, neste século, um novo caminho para se viver em um único planeta. É tão simples quanto isso. E a única espécie que pode construir isso é o ser humano, porque ele está causando isso. Temos de desenvolver novos conhecimentos e saberes que vão influenciar o nosso jeito de viver e de nos relacionarmos, considerando sociedades diversas, realidades virtuais e digitais. A sustentabilidade busca novas relações com a Natureza, tem olhar intergeracional quando aborda o futuro e não coloca de lado o passado. Quer a diversidade do bem-estar considerando os diferentes, seus valores e culturas. Orienta-se pelo concreto, pela ciência e valores de convivência pacífica. O mundo está mudando e poderá ficar mais arriscado e complexo viver na Terra. Ter um caminho de aproximar, de ser mais justo, de ter uma expressão mais real do que significa viver de maneira mais harmônica e simples com o meio ambiente me parece um movimento político mais construtivo do que a polarização orientada por ódio e pela mentira. Não é à toa que o pragmatismo verde vem progressivamente ocupando os espaços das escolhas políticas das sociedades contemporâneas. Essa é uma expressão de humanismo, a solidariedade, onde nós agimos como seres humanos, que temos que dar soluções para os problemas. Então, eu acho que só tem um caminho: a sustentabilidade nas suas várias expressões. Não tem um único caminho de sustentabilidade. Entretanto, é óbvio que a gente não vai ter padrões de desenvolvimento, padrões de bem-estar, em sociedades em desenvolvimento, como os países desenvolvidos conquistaram no século passado. Não existem recursos naturais para isso. Nós teremos que desenvolver outras maneiras de viver com bem-estar, novos estilos de vida. Sustentabilidade não é só um processo de apropriação mais sustentável de recursos, não é só pensar nas futuras gerações, é trazer o futuro para o presente, é entender como a gente acolhe a diversidade, as visões de diferentes culturas para um jeito mais harmônico de viver. Todo mundo tem muita dificuldade com o futuro, porque, para muitos, o futuro é uma ficção, e não é.

**EC – Quem a senhora reconhece como personalidades e/ou instituições que atuam com temáticas ambientais que valem a pena conhecermos melhor e acompanhar/participar das atividades?**

IT – Tenho muito respeito pelos precursores. Não chegamos aqui de graça, por bem ou por mal. Acho que nada se estrutura, nada se coloca sem reconhecer o que aconteceu antes. Então, acho que o Núcleo Meio Ambiente e de Mudança do Clima do CEBRI deveria interagir com as pessoas que são responsáveis por uma visão de meio ambiente no Brasil e no mundo. Temos ótimos brasileiros como Fabio Feldmann, Israel Klabin, Jose Carlos Carvalho, Embaixador Rubens Ricupero, Jose Goldemberg, dentre outros. A Constituição Federal fez 30 anos em 2018, e nós temos o Artigo 225 na Constituição, que é de meio ambiente, considerado um dos artigos-modelo no mundo, que só foi possível graças a uma frente suprapartidária em torno das questões ambientais, liderada pelo então Deputado Fábio Feldmann durante a Constituinte. O Artigo 231 da Constituição Brasileira, que trata das questões indígenas, só foi possível graças ao apoio do Senador Jarbas Passarinho. As pessoas não sabem disso. Não é para você se prender ao passado, mas não dá para você andar para frente desconhecendo a que você pertence e de onde você veio. E tem o outro lado que é sobre o futuro, e que não é sobre o protagonismo momentâneo de pessoas que estão aí, que se revelam. Todas são importantes para mim, mas eu quero a nova geração. Eu quero saber como é que jovens, na realidade, usam a questão ambiental para dialogar com suas questões de bem-estar, de redução de desigualdades, de entender melhor a sociedade a que pertencem, de inclusão e engajamento político. Como são as combinações dessas questões ambientais com os estilos de vida, com a cultura, com a economia, com a geração de empregos, com a geração de renda? Tudo é diferente. Nós estamos vendo a transição, e vai ser muito rápida. Então, para mim, o Núcleo tem que conversar com os *think tanks* que lidam com *startups*, que lidam com a inovação e que estão voltados para o mundo. Entendo, que as novas gerações veem os desafios globais com um outro olhar, orientadas por uma convicção e um aprendizado muito intenso. Embora a minha geração tenha ajudado a resolver vários problemas e melhorar a situação, não foi suficiente. Os jovens de hoje ainda herdam um país muito assimétrico, muito desigual, um Brasil com vários “Brasis”, como eu gosto de falar. Tem que saber como é que as pessoas lidam com isso no mundo globalizado, e as novas gerações lidam de uma maneira completamente diferente da minha. Para grande parte dos jovens, o meio ambiente é um valor tão importante quanto ter acesso a casa, quanto moradia mais justa, quanto poder ter educação, etc., porque faz parte do bem-estar e do seu entendimento de pertencimento à sociedade e ao mundo. Na minha geração, não necessariamente significava isso. É, na realidade, entender como que as novas gerações vão usar a questão ambiental como ativo econômico, de bem-estar considerando as novas atitudes políticas de viver em sociedade. Então, eu gostaria muito que o Núcleo transitasse entre o que está aí e o que vai emergir, promovendo um encontro de gerações, e conectando o mundo ocidental com o oriental. E eu acho que o meio ambiente vem com uma nova pegada nessa transição. Essa nova geração que está olhando para o meio ambiente para aprender que é necessário agir politicamente para que a questão ambiental seja uma referência, e não ficar passivamente falando que tem que acabar o desmatamento da Amazônia, por exemplo. Sou a primeira pessoa a concordar que tem que acabar o desmatamento da Amazônia. No entanto, temos também que buscar construir soluções para os brasileiros que lá vivem, respeitando-se a diversidade de culturas, de povos e de relações com a natureza. A Amazônia é parte do Brasil, mas o Brasil também é parte da Amazônia. É preciso que novos

processos sejam viabilizados para o seu desenvolvimento sustentável. Por isso, é necessário saber discutir e propor soluções e novos caminhos para “as Amazônias”, como dizia a Professora Bertha Becker. E para isso, é importante atualizar conceitos e visões sobre defesa, uso e ocupação do território, onde a preservação da floresta é um valor em si, um imperativo. Contudo, também é necessário viabilizar infraestrutura, energia, habitação, transporte e mobilidade, saneamento, cidades sustentáveis e conectar a Amazônia. Como é que a gente lida com isso? E a gente aqui, dando nosso dinheiro, escrevendo para o Google, viajando para a Índia, não sei o quê, e o cara lá, remando rios todo dia para chegar a um lugar para comprar, para defender a farinha que ele produziu. Então, tem que ter um *disclosure* disso – talvez seja a melhor expressão – para que o Brasil inteiro entenda a dimensão do que é ser brasileiro, do que é pertencer a esse país e do que é a nossa responsabilidade com a proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia.

**EC – Por fim, qual sua visão sobre o papel de um *Think Tank* como o CEBRI nos debates mais amplos sobre mudança climática, meio ambiente e uso da terra? O que já vê como avanços e como potencial?**

IT – Bom, acho que temos que falar de um novo CEBRI, de um novo momento do CEBRI. O CEBRI tem uma tradição importante. Foi um *think tank* muito voltado para a política internacional, a realidade internacional, o MERCOSUL, buscando promover um entendimento sobre as oportunidades do Brasil em relação aos competidores internacionais. Hoje, 21 anos depois, nesse novo momento do CEBRI, está claro que você tem outras prioridades do ponto de vista do diálogo internacional. Embora algumas permaneçam, como a relação com os Estados Unidos e com a Europa, hoje é fundamental considerar, por exemplo, a relação com a China, que há 20 anos tinha outra dimensão. Mas também tem, e eu acho que isso é absolutamente inovador, a necessidade de trazer essas discussões no contexto do desenvolvimento do Brasil. Então, eu acho que o CEBRI teve coragem, ou no mínimo inquietação, ao pedir que se estruturasse um Núcleo de Meio Ambiente. O CEBRI também opta por ter uma equipe muito jovem. Isso é muito interessante. É uma equipe com instrumentos para mudar com essa diversidade de situações e ter autonomia no mundo, mas uma equipe que ainda tem um aprendizado muito grande para entender... não é o conhecimento tradicional, porque são todos muito bem informados, mas como é que isso vem de uma dinâmica nova, considerando transição, sobre o que significa discutir desenvolvimento. Uma coisa é discutir desenvolvimento no formato tradicional, de investimentos, do fluxo financeiro, a realidade da economia, macroeconomia, microeconomia, e outra coisa é entender isso, por exemplo, nas vulnerabilidades dos grandes mercados internacionais e enquanto isso, idealizar o papel da China como investidor no país. Eu acho que o CEBRI está apostando em um novo caminho. O Núcleo de Meio Ambiente é um belo exemplo disso, e acho que vale buscar mais alianças com alguns pares internacionais, com alguns *think tanks*, e alguns nacionais, que possam estar vivendo esse mesmo momento de redescoberta ou de re colocação da sua identidade política como *think tank*. Isso a gente vai ter que buscar em função dos novos formatos. Há diversidade de ideias e diversidade de divergências e isso é o rico do processo político: a capacidade de fazer isso aflorar e de equacionar a formulação de novos caminhos e de novas ideias, e não ter posições fechadas. Vamos ver se esse movimento traz esse novo *parangolé* (tomando emprestado um pouco o mundo do Oiticica), que é uma metáfora para dizer que eu acho que a gente só avança, como seres humanos, se a gente

realmente puder fazer aquilo que nos dá uma identidade, diferenciada do mundo biológico, que é a capacidade de se expressar intelectualmente e pela cultura. Eu acho que o CEBRI, pensando na inserção internacional e no desenvolvimento do país, deve buscar entender melhor quais serão os novos *parangolés* que irão conferir singularidade ao Brasil no cenário internacional e promover mais bem-estar no dia-a-dia dos brasileiros. A agenda de meio ambiente do Brasil deve ser percebida, internacionalmente, como expressão de *soft power* e, nacionalmente, como parte da nossa identidade de sociedade que está inserida no mundo e quer crescer economicamente na perspectiva do desenvolvimento humano e da sustentabilidade. Podemos chegar lá antes de qualquer outro país no mundo. Depende somente das nossas escolhas e da vontade de fazer parte de um mundo mais justo e livre e um pouquinho mais feliz.



CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Presidente

José Pio Borges

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Vice-Presidentes

José Alfredo Graça Lima

Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Tomas Zinner

Vice-Presidentes Eméritos

Daniel Klabin

José Botafogo Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Rafael Benke

Conselheiros Eméritos

Celso Lafer

Luiz Fernando Furlan

Marcos Azambuja

Pedro Malan

Roberto Teixeira da Costa

Rubens Ricupero

Diretora Executiva

Julia Dias Leite

Conselho Curador

André Clark

Anna Jaguaribe

Armando Mariante

Arminio Fraga

Carlos Mariani Bittencourt

Claudio Frischtak

Demétrio Magnoli

Edmar Bacha

Gelson Fonseca Jr.

Henrique Rzezinski

Ilona Szabó

Joaquim Falcão

Jorge Marques de Toledo Camargo

José Aldo Rebelo

José Luiz Alquéres

Luiz Ildefonso Simões Lopes

Marcelo de Paiva Abreu

Marcos Galvão

Maria do Carmo (Kati) Nabuco de Almeida Braga

Paulo Hartung

Renato Galvão Flôres Jr.

Roberto Abdenur

Ronaldo Veirano

Sérgio Amaral

Vitor Hallack

Winston Fritsch

Conselho Internacional

Albert Fishlow

Alfredo Valladão

Andrew Hurrell

Felix Peña

Flávio Damico

Julia Sweig

Kenneth Maxwell

Leslie Bethell

Marcos Caramuru

Marcos Jank

Monica de Bolle

Sebastião Salgado



# ASSOCIADOS

---

## Instituições

ABIQUIM

Aeróleo Táxi Aéreo

BAMIN

Banco Bocom BBM

BMA Advogados

BNDES

BRF

Brookfield Brasil

Bunker One

Captalys Investimentos

CCCC South America Regional Company

Colégio Bandeirantes

Consulado Geral dos Países Baixos no Rio de Janeiro

Consulado Geral da Irlanda em São Paulo

Consulado Geral do México no Rio de Janeiro

Consulado Geral da Noruega no Rio de Janeiro

CTG Brasil

Dannemann, Siemsen, Bigler & Ipanema Moreira

Dynamo

EDP

Eletrobras

Energisa

ENEVA

ENGIE Brasil

Equinor

ExxonMobil

FCC S.A.

Grupo Lorentzen

IBÁ

IBP

IBRAM

Icatu Seguros

Invest Hong Kong

Ipanema Investimentos

Itaú Unibanco

JETRO

Klabin

Lazard

Michelin

Museu do Amanhã

Neoenergia

Oktri Empreendimentos

Paper Excellence

Petrobras

Pinheiro Neto Advogados

Prumo Logística

Repsol Sinopec

Sanofi

Santander

Shell

Siemens

Souza Cruz

State Grid

Tecnoil

Total E&P do Brasil

Vale

Veirano Advogados

Vinci Partners

---

## Sócios Individuais

Adriano Abdo	Leonardo Coelho Ribeiro
Álvaro Otero	Marcelo Weyland Barbosa Vieira
Antonio Poncioni Mérian	Marcio João de Andrade Fortes
Armínio Fraga	Maria Pia Mussnich
Carlos Leoni de Siqueira	Mauro Viegas Filho
Carlos Mariani Bittencourt	Najad Khouri
Celso Lafer	Paulo Ferracioli
Claudine Bichara de Oliveira	Pedro Leitão da Cunha
Cristina Pinho	Ricardo Haddad
Décio Oddone	Ricardo Levisky
Eduardo Marinho Christoph	Roberto Abdenur
Eduardo Prisco Ramos	Roberto Amadeu Milani
Fernando Bodstein	Roberto Guimarães Martins-Costa
Fernando Cariola Travassos	Roberto Pereira de Almeida
Frederico Axel Lundgren	Roberto Prisco Paraiso Ramos
Guilherme Frering	Roberto Teixeira da Costa
Henrique Rzezinski	Rosana Lanzelotte
Jaques Scvirer	Sergio Zappa
João Felipe Viegas Figueira de Mello	Stelio Marcos Amarante
João Roberto Marinho	Thomas Trebat
José Francisco Gouvêa Vieira	Tomas Zinner
José Roberto de Castro Neves	Victor Galante
Larissa Wachholz	Vitor Hallack
Laura Pinheiro	

---

## SENIOR FELLOWS

André Soares	Matias Spektor
Benoni Belli	Monica Herz
Clarissa Lins	Patrícia Campos Mello
Daniela Lerda	Paulo Velasco
Denise Nogueira Gregory	Paulo Sergio Melo de Carvalho
Diego Bonomo	Pedro da Motta Veiga
Evangelina Seiler	Regis Percy Arslanian
Fabrizio Sardelli Panzini	Ricardo Sennes
Fernanda Guardado	Rogério Studart
Izabella Teixeira	Sandra Rios
Larissa Wachholz	Tatiana Rosito
Leandro Rothmuller	Valdemar Carneiro Leão Neto
Maitê Bustamante	Vera Thorstensen
Mario Marconini	

# EQUIPE CEBRI

Diretora Executiva  
Julia Dias Leite

Diretoras-Adjuntas  
Luciana Gama Muniz  
Carla Duarte

---

## Projetos

Coordenadora Acadêmica e de  
Projetos

Monique Sochaczewski

Coordenadoras

Cintia Hoskinson

Karen Soares Swanborn

Analistas

Gabriel Torres

Teresa Rossi

Estagiário

João Gabriel Caetano Leite

Voluntário

Gustavo Berlie

---

## Eventos

Coordenadora

Giselle Galdi

Assistente

Ana Karina Wildt

Estagiária

Danielle Batista

---

## Comunicação

Coordenação de Conteúdo  
e Comunicação

Nilson Brandão

Analista

Gabriella Cavalcanti

Assistente

Carlos Arthur Ortenblad Jr.

Estagiário

Henrique Vidal

---

## Institucional

Coordenadora

Barbara Brant

Assistentes

Mônica Pereira

Nana Villa Verde

Estagiário

Rodrigo Curty

---

## Administrativo

Coordenadora Administrativa  
e Financeira

Fernanda Sancier

Analista

Kelly Lima

Jovem Aprendiz

Édrovan Silva Ferreira

Serviços Gerais

Maria Audei Campos



CENTRO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

---

Desde 1998, o *think tank* de referência em relações internacionais no Brasil. Eleito em 2018 o terceiro melhor da América do Sul e Central pelo índice Global Go To Think Tank and Civil Societies Program da Universidade da Pensilvânia.

---

#### **ONDE ESTAMOS:**

Rua Marquês de São Vicente, 336  
Gávea, Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400  
cebri@cebri.org.br

---



@cebrionline

www.cebri.org